



Department of Justice Canada Ministère de la Justice Canada

WORKING DOCUMENT

SOCIAL SPENDING, SOCIAL RESULTS

Options for a Social Justice Audit Component in the Context of the CHST

Havi Echenberg

May 1997

WD1997-2e

UNEDITED

WORKING DOCUMENT

**SOCIAL SPENDING,
SOCIAL RESULTS**

**Options for a Social Justice Audit
Component in the Context of the CHST**

Havi Echenberg

May 1997

WD1997-2e

UNEDITED

*The present study was funded by the
Department of Justice Canada. The views expressed herein are
solely those of the author and do not necessarily
represent the views of the Department of Justice Canada.*

TABLE OF CONTENTS

EXECUTIVE SUMMARY	IV
1.0 INTRODUCTION	1
2.0 BACKGROUND	2
2.1 AP and EPF	2
2.2 CHST and Principles, Values and Objectives	3
2.3 Engaging Canadians in the New Social Union	4
3.0 MODELS OF PRINCIPLES, VALUES AND OBJECTIVES FOR THE NEW SOCIAL UNION	6
3.1 The Ministerial Council on Social Policy Reform and Renewal	6
3.1.1 Framework and Structure	6
3.1.2 Data Needs	7
3.1.3 Consultation Framework	8
3.2 ACCESS: A Convention on the Canadian Economic and Social Systems	9
3.2.1 Framework and Structure	9
3.2.2 Data Needs	10
3.2.3 Consultation Framework	10
3.3 The Caledon Institute of Social Policy	10
3.3.1 Framework and Structure	10
3.3.2 Data Needs	12
3.3.3 Consultation Framework	13
3.4 The Canadian Policy Research Networks	12
3.4.1 Form and Structure	13
3.4.2 Data Needs	14
3.4.3 Consultation Framework	14
3.5 The Canadian Council on Social Development	15
3.5.1 Framework and Structure	15
3.5.2 Data Needs	16
3.5.3 Consultation Framework	17
4.0 MODELS FOR PUBLIC ENGAGEMENT	18
4.1 Benchmarks	18
4.1.1 Pros and Cons	19
4.2 Social Indicators	19
4.2.1 Genuine Progress Indicator	20
4.2.2 The Fordham Index	21
4.2.3 Pros and Cons	21

4.3	Public Judgment	21
4.3.1	Pros and Cons of the Public Judgment Model	22
4.4	Social Charter	22
4.4.1	Pros and Cons of a Social Charter	24
4.5	Social Audit	24
4.5.1	Pros and Cons of the Social Audit	25
<u>5.0</u>	<u>NEXT STEPS</u>	<u>27</u>
5.1	Justice Data as Proxies for Social Well-being	27
5.2	Promoting the Social Justice Model	28
5.3	Piloting Models for Social Engagement	28
<u>6.0</u>	<u>CONCLUSIONS</u>	<u>30</u>

EXECUTIVE SUMMARY

The introduction of the Canada Health and Social Transfer (CHST) in the 1995 federal budget began a process of recreating, recasting and redefining the social union of Canada. Two years after the announcement that the social map would change, the values, principles and objectives to underpin the new one are still being negotiated, largely behind closed doors, in ways that exclude public engagement. Superimposed upon the social union redesign, the lack of public engagement in the process, and the absence of an overarching goal or "picture" of where we are headed is the fiscal constraint facing all governments in Canada. The public wants to know what it is getting for its tax dollars and social insurance contributions; it knows it is getting less than it used to, but it doesn't have reason to believe that what it's getting is good value for the money.

This paper considers current alternatives to values, principles and objectives for the CHST, how different options might affect issues of democratic accountability and social justice, what data and what accountability frameworks could serve those options and the development of the social and economic union, then outlines next steps, both generally and more specifically for the Department of Justice Canada.

The options considered are: the principles, values and objectives outlined by the Ministerial Council on Social Policy Reform and Renewal; ACCESS, developed for the Ontario Government by Dr. Thomas Courchene of Queen's University; and models developed by the Caledon Institute of Social Policy, the Canadian Policy Research Networks, and the Canadian Council on Social Development. For each option, discussion focusses on the framework and structure proposed, the data needs of each, and the consultation framework outlined (if any).

Models of social engagement considered are: benchmarks (as implemented in Washington State and Multnomah County); social indicators, including the two being developed experimentally by Statistics Canada, the Genuine Progress Indicator and the Fordham Index; the public judgment model piloted by the Canadian Policy Research Networks; a Social Charter, as an adjunct to the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*; and a social audit. Each is described briefly, and then discussed in terms of its "pro's" and "con's".

Most importantly, the paper takes from the current situation some possible directions that the Department of Justice Canada ? a "small player" in the CHST with a disproportionate interest in the accountability processes ? might take to assist in enhancing accountability and public engagement as the CHST continues to be implemented. In particular, the paper proposes ways the Department might use justice data as proxies for social well-being, might promote the social justice model, and might pilot models for social engagement in the current context.

The use of justice data is already of interest to the Department, as a measure of the performance of society as a whole. While social well-being is difficult to measure, there is

currently extensive use of health data and income/education data as proxies. Given the close relationship between social disadvantage and risk of intervention by the criminal justice system, it seems clear that a "determinants" model could be developed, like that used in health promotion. Particularly as the Organization for Economic Cooperation and Development gears up to consider "social cohesion", criminal justice data can be helpful locally and could be promoted by Canada as a proxy for international use as well.

Similarly, the social justice model is of interest in the Department of Justice Canada, and often underpins policy discussions about the criminal justice system in Canada. Yet it is often not considered by those who do not have a direct connection to the criminal justice system. Considering how "justice", both formal and informal, is distributed, implemented and enforced is a useful paradigm for the consideration of social outcomes of public spending, beyond the money spent on criminal justice itself. Department officials could actively promote the adoption of this model through interdepartmental and intergovernmental organizations and opportunities, thereby assisting in the measuring of returns on spending in the social sphere. While illness is not a direct opposite of health, and intervention by the criminal justice system is not the opposite of social cohesion, there are links that are instructive and illuminating to pursue.

Finally, given the enormity of the task ahead of any body ? any governmental, non-governmental or intergovernmental structure ? that seeks to monitor social outcomes of public spending, there is ample room for modest pilots of different ways to go about the daunting task. The Department of Justice Canada could pilot any of the models described, relying primarily on relations with other departments and governments to access the data and develop a model useful to all stakeholders.

1.0 INTRODUCTION

Beginning with the introduction of the Canada Health and Social Transfer (CHST) in the 1995 federal budget, continuing through the negotiation of bilateral labour market agreements between the federal and individual provincial governments, and looking toward the creation of new broad social initiatives by federal and provincial governments in the areas of child poverty and income security for persons with disabilities, the social union of Canada is being recreated, recast, redefined. Two years after the announcement that the social map would change, the values, principles and objectives to underpin the new one are still being negotiated. Despite compelling arguments on many fronts that Canadians wish to be actively engaged in this exercise, that the resulting union would be strengthened by their engagement, and that the economic future of the country may rest on their engagement, thus far the exercise has been held in closed meetings, often unbeknownst to stakeholders, and with limited information being made available to media or interested individuals until the components of the union are already completed.

Superimposed upon the social union redesign, the lack of public engagement in the process, and the absence of an overarching goal or "picture" of where we are headed is the fiscal constraint facing all governments in Canada, as debts get wrestled into submission, demands for spending increase, and capacity and willingness to pay taxes is constrained by public mistrust about the effectiveness of public spending.¹ The public wants to know what it is getting for its tax dollars and social insurance contributions; it knows it is getting less than it used to, but it doesn't have reason to believe that what it's getting is good value for the money. Given that the only choices offered to the public about the federal "contributions" they make come at election time, the public is understandably cynical about social programs in particular, and is fearful about the social upheaval that is accompanying economic restructuring.

This paper, then, will consider current alternatives to values, principles and objectives for the CHST, how different options might affect issues of democratic accountability and social justice, consider what data and what accountability frameworks could serve those options and the development of the social and economic union, and outline next steps, both generally and more specifically for the Department of Justice Canada.

2.0 BACKGROUND

The issues surrounding the new social union and accountability necessarily involve how we got from where we started to where we are. Rather than outline the entire history of social policy, however, the focus will be on recent developments.

2.1 CAP and EPF

The federal infrastructure for the social union was historically contained in two admittedly imperfect instruments: the Canada Assistance Plan (CAP) and Established Program Financing (EPF). Together, these instruments wrote the rules and transferred federal money to provincial governments for social services, social assistance, post-secondary education, and health care. Taken together with public pensions and unemployment insurance, these instruments formed the social protection system in Canada. CAP and EPF in particular funded the services and programs that Canadians could rely on when the labour market and/or their health and physical and mental capacities failed them, or when child-rearing made earning an income impossible. No matter where Canadians lived, they knew that they would not be without income, if they were in need, and they would not be without health and social services that they required for their own well-being and the well-being of their loved ones.

The "standards" inherent in CAP and EPF were actually conditions attached to the transfers of funds from federal to provincial governments. Those related to the health care system are still in place under the CHST;² there were never conditions attached with regard to post-secondary education. The conditionality that is most changed by the introduction of the Canada Health and Social Transfer relates to social assistance, and social services. Under CAP, anyone in need had to receive assistance sufficient to cover their basic needs, with both the needs and the level of assistance to be determined by the provincial governments. It is notable and significant, though, that *only* those in need could benefit from assistance funded through CAP. Also under CAP, there could be no conditions attached to the receipt of the assistance, there could be no minimum residency requirements attached, and there had to be a right to appeal, with regard to assistance. Services were eligible for federal cost-sharing if they served those in need or those likely to be in need without the services. Again, services intended for those who could afford to pay for them could not be cost-shared under CAP. Additionally, provinces were required to ensure that new services or assistance plans met the conditions in advance, and to report on all programs funded with the moneys and who they served.

All of these conditions can be seen as protections for those most vulnerable, or as federal constraints placed upon provincial governments in an area that is, after all, in their jurisdiction. Additionally, these conditions were known to prevent experimentation with such laudable programs as income supplementation for the "working poor", who were arguably not "in need", and therefore ineligible for any income assistance funded with CAP dollars.

2.2 CHST and Principles, Values and Objectives

The CHST legislation created only one condition: that no residency requirement be imposed on those seeking social assistance. Arguably, however, there are Charter protections that could be invoked to get the same protections as those provided under CAP, particularly with regard to appeal and requiring work or training as a condition of receipt of assistance.³ Beyond that, the legislation called on the Minister of Human Resources Development at the federal level to invite his provincial/territorial counterparts to a meeting to discuss principles, values and objectives that might underpin the new transfer.

As events have transpired, that meeting took place in November of 1996, some time after the provincial governments developed their own proposed national values, principles and objectives, and created their own council to deal with such questions. They expanded their council to include the federal ministers of Human Resources Development and Health, but only after they had proposed the national framework and priorities to a meeting of First Ministers in June of 1996. It is fair to say that this provincial leadership in the arena of national principles, values, and objectives ? and social priorities ? was unanticipated. In fact, most observers predicted that, left to their own devices and in the absence of strong federal leadership, provincial governments would "race to the bottom"¹ in a patchwork of uneven and uncoordinated social initiatives and spending cuts. As well, a number of think-tanks and advocacy organizations representing the more vulnerable sectors of the social economy have put forward proposals for principles, values and objectives ? even national standards, in some cases. Only the federal government has thus far been silent on the subject.

2.3 Engaging Canadians in the New Social Union

Never have so many organizations and institutions and opinion leaders been calling so consistently on governments to engage citizens in the policy-making and monitoring process. In June of 1993, the Public Policy Forum called on government to forge "better public participation."⁴ Also in 1993, a report commissioned by several federal departments advised that "... A mosaic consultative strategy is needed to reach or represent diverse segments of Canadian society."² The extensive consultations by the Canadian Policy Research Networks on Canadian values indicated that Canadians both want results-based measurement of results of social spending, and want to be involved directly in "the renovation process."³ Just last year, the President of Treasury Board, in his annual report to Parliament, wrote that program managers and departments "must involve the public more directly in the performance assessment process."⁴

On a separate but related track, scholars in other fields have been putting forward the argument that building public engagement will be pivotal to our economic and social well-being

¹ This phrase was used widely in discussion about the death of CAP, including by Howse (see above).

² *Rethinking Government '94: An Overview and Synthesis*, Ekos Research Associates Inc., 1993, p. 8.

³ Suzanne Peters, *Exploring Canadian Values: A Synthesis Report*, Canadian Policy Research Networks, 1995, p. 22.

⁴ *Getting Government Right: Improving Results Measurement and Accountability*, Annual Report to Parliament by the President of the Treasury Board, 1996, p. 8.

as we survive and emerge from the current economic restructuring that is creating the fiscal constraints and new demands that underpin the redesign of the social union. In her address to the University of Alberta last year, former Economic Council of Canada president, Judith Maxwell, described the importance of engaging the public to building a resilient society.⁵ Even best-selling futurists and business writers are now talking about the importance of "the values of its citizens" as the new "foundation on which the new Canada should rest",⁶ and the great importance of the "third sector" in revitalizing and saving the modern nation-state.⁷

Additionally, almost every model for the development, management, and/or delivery of social policy and programs includes a mechanism or mechanisms for accountability.

The specifics for the involvement of the public, as individuals and/or as voluntary organizations it forms in its midst, is largely missing from the models, however. Therefore, the paper will outline social engagement models that might be considered, regardless of the accountability/standards model finally chosen or developed.

⁵ Judith Maxwell, "Social Dimensions of Economic Growth", Eric J. Hansen Memorial Lecture, University of Alberta, January 1996. Draft, p. 15.

⁶ Angus Reid, *Shakedown: How the New Economy is Changing Our Lives*, Doubleday Canada, 1996, p. 306.

⁷ Jeremy Rifkin, *The End of Work: Technology, Jobs and Your Future: The Decline of the Global Labor Force and the Dawn of the Post-Market Era*, G.P. Putnam's Sons, 1995, p. 241.

3.0 MODELS OF PRINCIPLES, VALUES AND OBJECTIVES FOR THE NEW SOCIAL UNION

While more and more organizations and thinkers are entering the fray as time goes on, the most thoughtful models of principles, values and objectives that might underpin the CHST and related social union instruments have come from the provincial governments, from Thomas Courchene, from the Caledon Institute of Social Policy, from the Canadian Policy Research Networks, and from the Canadian Council on Social Development. Each of these will be considered in light of the frameworks and structures it recommends, what data would be required to tests the success of its implementation, and what public consultation frameworks it would suggest.

3.1 The Ministerial Council on Social Policy Reform and Renewal

In its "Report to Premiers" in December of 1995, the Ministerial Council on Social Policy Reform and Renewal mapped out, for the first time, what the new social union might look like and how it might operate. It mapped out clear principles that might underpin social policy reform and renewal:

- "social programs must be accessible and serve the basic needs of all Canadians;
- social programs must reflect our individual and collective responsibility;
- social programs must be affordable, effective and accountable; and
- social programs must be flexible, responsive and reasonably comparable across Canada."

3.1.1 Framework and Structure

This report set out a national agenda that would reflect these principles, would incorporate an agenda for reform, and "establish a mechanism for settling differences and monitoring progress on the national scope of progress in social policy reform and renewal."⁶ It seemed that the Ministerial Council, and in turn the Premiers who approved this report "got it": they understood that principles and values were important, that the public wanted accountability, and that progress would need to be monitored. However, since this report, the Council and the Premiers, as far as is evident in their limited public statements, have focussed on content, rather than the process by which accountability and monitoring might take place. At the same time, they have been silent on protecting those who rely on the programs, with appeal mechanisms or a statement of entitlements, as a matter of principle.

While the Ministerial Council has clearly taken the lead on setting a national social policy agenda, it has been delinquent in assisting with the establishment of measures or processes that would demonstrate the degree of success or failure governments achieve in implementing the agenda or in achieving the principles that have been stated.

It is too soon, however, to be certain that this new pan-Canadian national policy-making mechanism will be entirely effective. To date, the Council and the Premiers have been successful in defining the priority action items: child poverty and comprehensive income security for persons with disabilities. The First Ministers and now the federal Ministers of Human Resources Development and Health have agreed to these priorities, and have received a progress report on their progress. Although the federal Finance Minister committed new federal dollars on child poverty as soon as provincial governments were ready to proceed, it still remains to be seen how the programs will be finally developed and implemented. Even now, the interprovincial consensus is rumoured to be more fragile than it has thus far appeared, and it may not hold up when the details of programs are to be decided.

Nonetheless, it is the clearest momentum to date in the definition of the new social union. That decisions have been made behind closed doors, without so much as a press release following the meetings in some cases, is disturbing to those who have argued for accountability and transparency. It is particularly ironic, given the emphasis on accountability in the Principles developed by the same group.

3.1.2 Data Needs

What is most disturbing, however, is a parallel track that provincial and federal governments are on, with regard to labour market agreements. In the 1996 federal budget, the federal government announced its intentions to turn the "developmental uses" portion of the new Employment Insurance funds to provincial governments who wished to take over labour market services in their provinces. Thus far, several such agreements have been signed, including with Alberta, New Brunswick and Newfoundland and Labrador. In "backgrounders" released with announcements of the agreements, each emphasized "accountability".

The "accountability", however, was to be measured entirely by the numbers of individuals in training programs, and who moved off employment insurance benefits after their training.⁷ While these numbers are evidence of something, they are not evidence that anyone's well-being has been enhanced, or that anyone's income has increased, or that anyone's productivity has been harnessed by Canada's economy. Rather, they are evidence that the person is no longer reliant on employment insurance support. Such a measure of success is not a measure of the program's compliance with the principles established by the Ministerial Council ? to date the only official statement of principles by any government with regard to the social union. However, the data are, of course, easily available, and will be provided to the federal government. At the very least, the federal government will know how many people participated in the programs offered by provincial governments and funded by employers and employees. Presumably, these data would be included in the annual report of the Employment Insurance Commission, which is available to those who fund the program.

Data on the achievement of broader goals will be less easy to collect and report. Thus far,

they have not been identified. However, if the labour market agreements are any indication, the programs relating to child poverty and income security for persons with disabilities can be expected to have some measurable goals, however simplistic.

3.1.3 Consultation Framework

To date, the Ministerial Council report and the negotiations that have resulted from it have involved *no* public consultation. Since timing of meetings and their agendas are often intentionally not made public, it's almost impossible for even sophisticated advocacy organizations to influence or intervene in the policy development process. And thus far, if we are to judge based on the labour market agreements, there is to be no involvement of the public in monitoring the results or impacts of the policies and programs.

However, the saving grace may be Parliament, at least in the short term. Since the scale of policy and program changes anticipated in the child poverty initiative and the comprehensive income security benefit for persons with disabilities will likely require federal legislation, and possible budgetary measures, there will be opportunities through conventional Parliamentary mechanisms for some public input. The proposals will be the result of careful federal-provincial negotiations, however, and will be laden with the specter of upsetting the balances achieved if they are amended in any way.

More importantly, the broad goals and values have not been put to any public test or any public scrutiny. A mechanism to measure the success or failure of their implementation is also absent. In short, this initiative, particularly as it recommends on-going and perhaps increasing "entanglement" between federal and provincial governments, is unlikely to be more transparent, or more inclusive of the public, or more enhancing of the civil society, than the current arrangements. In fact, because it is being formed by the most elusive of executive federalism instruments ? interprovincial and federal/provincial/territorial meetings ? , it is less open to public scrutiny and intervention than prior processes that determined social policy and programs for Canada.

3.2 ACCESS: A Convention on the Canadian Economic and Social Systems

In a paper prepared for the Government of Ontario with the above-noted title, Professor Tom Courchene of Queen's University proposed a new social union ? new jurisdictions, new funding arrangements, and new monitoring mechanisms. While the paper was released prior to the Premiers' meeting last August and was quickly withdrawn in response to responses from other provincial governments, it represents one of the most detailed models developed to date.

3.2.1 Framework and Structure

The paper actually proposed two models: one interim model, and another "full ACCESS" model. Under the interim model, the conditions of the CHST would continue to apply, with enforcement by a federal-provincial body, rather than exclusive federal enforcement. Labour market training would be devolved (as has begun to happen), and both levels of government would "make best efforts to deliver on the provisions of the Agreement on Internal Trade."⁸

Under the full model, provincial governments would have "full responsibility for the design and delivery of social programs, and the development and enforcement of national social standards",⁸ all federal transfers would be converted into tax points (leaving the federal government no enforcement lever in any case), provincial governments would "develop a new interprovincial mechanism to enforce national social standards and resolve disputes",⁹ labour market training would be entirely devolved to the provinces, and unemployment insurance would be co-managed by federal and provincial governments or would be managed by provinces alone. The full model includes continued equalization payments, provincial commitment to the removal of remaining trade barriers by a specific date, and "mutual recognition" by provinces of each other's training and accreditation.

It is, of course, the full model that is most radical, and is premised on the "Convention" being legislated in every province.

3.2.2 Data Needs

Because the full model includes legislated "principals and standards", it is possible that Courchene envisions litigation as an instrument for individuals or organizations to prove lack of compliance. As well, a complaints/appeals process would be required.⁹ However, it is notable that the model doesn't include any reference to public engagement in monitoring, at any level. Since the funds would be raised from provincial tax room created by federal reductions in tax rates, it would seem that provincial governments would be free to provide as much or as little data as it chose to its voters and taxpayers.

3.2.3 Consultation Framework

As noted above, this model doesn't anticipate any on-going consultation as part of the monitoring or enforcement scheme. Presumably, since it anticipates provincial legislation of the Convention, the public, as individuals and organizations, would have opportunities through the regular legislative process to intervene, perhaps proposing an on-going consultative role. While the Convention would probably also require federal legislation (either in one piece or as amendments to existing laws), intervention at the federal level would be unlikely to result in the creation of an on-going framework, since all standards would be established provincially, and the monitoring and compliance body would be created by provincial governments alone.

3.3 The Caledon Institute of Social Policy

In a report published in May, 1995, the Caledon Institute of Social Policy asked, as its recent study did, *Can We Have National Standards?* The report goes on to propose standards, and objectives, and enforcement mechanisms for the CHST.

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*

3.3.1 Framework and Structure

The Caledon Institute model begins with objectives for Canada's social security system:

"compensate for the inadequacies of the labour market; protect against commonplace risks and threats to economic security including unemployment, illness, accident and disability; and guarantee a basic income below which no citizen should fall."¹⁰

According to the Institute, the 1995 federal budget, including the CHST, jeopardizes "not only Canada's capacity to realize the basic objectives of its social security system, but indeed its commitment to the objectives themselves. The third objective 'ensuring a basic income for Canadians in need' is most in jeopardy."¹⁰

The Institute proposes a rather elaborate framework for the CHST, including principles (including a statement of rights and responsibilities), pointing to existing and proposed principles as models. As well, they propose standards, which "set benchmarks by which to judge the adequacy of programs or services."¹¹ In particular, they wish to see standards in the definition of basic needs, levels of benefits and indexation. As an example, the Institute proposes that the standard for the level of benefits be set as a percentage of the poverty line or average incomes. The Institute proposes that the standards would, ideally, be included in regulation as part of the CHST legislation.

3.3.2 Data Needs

Interestingly, the Institute identifies gaps in data as a concern even under CAP and exacerbated under the CHST; however, the Institute does not identify what data would be required to enforce the standards it has proposed. The Institute concludes on the subject of data:

"It will become increasingly difficult to get a national picture of provincial social spending if there is no requirement under the CHST to report how the money is spent. In fact, there may be insufficient information to conduct a valid audit of the use of federal funds; the Auditor General may have some thoughts on this issue."¹¹

3.3.3 Consultation Framework

The Institute's model focusses on enforcement of standards, but not consultation with stakeholders about the measurement of the extent to which standards have been met. The paper suggests that a floor on cash transfers to provincial governments will provide the necessary "stick" for the federal government to use to ensure that standards are met. Presumably, as they would be quantitative in nature, they would not require consulting front-line workers or beneficiaries, for example, as to the extent to which they were being met.

¹⁰ *Op Cit.*, p. 3.

¹¹ *Op Cit.*, p. 7.

3.4 The Canadian Policy Research Networks

In the most elaborate of the discussions of principles, values and objectives following the passage of the CHST into law, the Canadian Policy Research Networks (CPRN) produced a study that considered a wide variety of options for rearranging how Canada goes about defining and providing health, education and social services. Citing the CHST as a watershed in Canadian intergovernmental relations, the CPRN study focusses on "...the building blocks and architecture for this new social undertaking in Canada ? new mechanisms for managing the federation's social policy business, and in particular, for effective intergovernmental cooperation and problem-solving; new ways to engage and account to citizens; and new means to enhance social policy innovation and renewal."¹²

By elaborating six models for the building blocks and architectures, three domestic and three international, the CPRN paper is careful not to be prescriptive, but rather to outline options. The domestic models ? the Canada Assistance Plan, education and the Agreement on Internal Trade ? are described in the context of models of intergovernmental relations that have had greater or lesser success in developing mechanisms that might work for the new challenge created by the CHST. The international models ? the European Community, the bicameral German state, and the Australian reforms to executive federalism ? are also selected for lessons they might offer to Canada in the current process of renewing and reforming social policy and programs.

While not prescribing a particular model, the CPRN paper does articulate ten "building blocks" "... that need to be put in place as Canadians embark on the process of rebuilding the social union".¹² The building blocks are: "Establishing trust and common interests; providing leadership; establishing common goals, charting a collective course; monitoring performance and progress; engaging and accounting to citizens; exchanging views, identifying and defining problems; creating policy frameworks and a modus operandi; mediating differences, resolving disputes; and enforcing, sanctioning, ensuring compliance."¹³ Implied in these building blocks and specifically described in the models described are the form and structure, data needs, and consultation model that could be inferred from the CPRN paper.

3.4.1 Form and Structure

Drawing on the six models, the CPRN paper concludes that Canada has lessons to learn from each, including the examination of their strength and weaknesses. The author concludes, however, that "by comparison, the machinery of intergovernmental relations in Canada, particularly on national-level issues, is underdeveloped."¹³ Looking specifically at the CHST and its requirements, the paper proposes something like a *Statement on the Social Union* or a *Social Covenant* or *Social Charter*, which would include principles of a policy nature, democratic principles and federalism principles. The options for the "architecture" of a social union are articulated as confederalism (like the European Community), provincial federalism (like the Ministerial Council), collaborative federalism (like Germany or

¹² CPRN, "Highlights of the Research Findings of *Building Blocks for Canada's New Social Union*", p. 4.

¹³ *Ibid.*

Australia), cooperative federalism (a kinder, gentler version of the status quo), and unilateral federalism, which move along a continuum, in the order listed, from provincial lead and control to federal lead and control.

The paper seems to endorse an Australian model, with a Council of Governments, described as "a more regularized intergovernmental forum to manage 'national' issues",¹⁴ for emulation in Canada. The keys to the success of the Council have been, according to the paper, initial impetus and on-going support from heads of state and senior officials, a "genuine and proven commitment to power sharing" from the Commonwealth government, the establishment of early successes, and the improved perspective made possible by the Council's existence.¹⁵ In contrast to Canada's current fascination with a ministerial council approach, however, the Council in Australia reduced the number of ministerial councils to less than half of its original 45, in the space of two years.¹⁶

The CPRN model, while undefined, includes strong components of national performance and social indicators (with a focus on outcomes rather than inputs), the establishment of common goals, and opportunities for public engagement. The discussion is silent on the mechanics of standards and enforcement, but is clear on their importance:

"... total reliance on the power of information to safeguard the social union would be too little enforcement occurring too late. The system might eventually self-correct but people's lives will have been profoundly affected in the meantime, and intergovernmental commitment would likely have unraveled."¹⁷

The paper identifies issues about who should enforce what, but is clear that sanctions must be either financial or legal, and suggests that the "who" could be Parliament, the courts, an intergovernmental grouping, a third party, or citizens themselves. The criteria for selecting an enforcement body or agency should be transparency, accessibility, expertise, expense, and ultimate legitimacy and sustainability.

¹⁴ *Ibid.*, p. 44.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 27-28.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Op cit.*, p. 38.

3.4.2 Data Needs

The CPRN paper outlines the importance of evidence-based decision-making as part of social renewal not only to achieve better policy results, but as a way of legitimizing the social sector with those who pay for it? Canadian taxpayers. Specifically, the paper calls for monitoring performance and progress as one of the ten building blocks for the new social union.

The specific instruments identified are social indicators, at the level of overall social trends, and performance indicators, based on policy and program outcomes. The paper is less clear on what those indicators might be, or who would design and produce them. The issues, the paper says, are the scope of the monitoring mandate and who is charged with this function.¹⁴ The specific data to be collected, however, is not defined or discussed, though current domestic models cited are the Auditor General and the Canadian Human Rights Commission, both of which investigate and report on performance.

3.4.3 Consultation Framework

Again, the CPRN is more articulate on the importance of consultation than on the form or framework it might operate within in. However, unlike the other models, the CPRN discussion identifies engaging and accounting to citizens as "the cornerstone" among the building blocks of a new social union.¹⁵ Describing accountability as both an end unto itself, worthy of doing for its own merits, and as a means to enhance and strengthen the social union, or a contribution to it, the CPRN paper contends that executive federalism is often the most opaque of decision-making methods in Canada.

Further, describing democratic engagement and accountability as one of the three "first steps" in rebuilding Canada's social union, the CPRN paper states categorically that "...The pursuit of more effective and efficient means of intergovernmental relations must not be allowed to create more 'democratic deficits.' *Avenues for citizen participation and accountability* [italics in original] need to be built in early and often..."¹⁸ Further, the paper says, "The goal of strengthening democratic governance and civil society in Canada would be well-served by early action to create *mechanisms for monitoring and review and direct accountability for results.*" [italics in original]¹⁹ Possible strategies cited earlier in the paper include providing information on program results (performance indicators), instruments for accountability (like benchmarking and charters), the provision of baseline social indicators, and independent monitoring and review mechanisms, with opportunities for citizens to participate.²⁰ Several of these models are discussed in the next section of this paper.

3.5 The Canadian Council on Social Development

¹⁸ *Op cit.*, p. 44.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Op cit.*, p. 9.

The Canadian Council on Social Development (CCSD), with funding from Human Resources Development Canada (HRDC), convened three roundtables of "experts" on the CHST, held in Toronto, Montreal and Halifax, in 1995-96. At the conclusion of these roundtables, in addition to a summary report, the CCSD issued its own "position statement" on the CHST.¹⁶

3.5.1 Framework and Structure

Pointing to changed circumstances between the time the CHST legislation was introduced in February 1995 and the time it issued its position statement in March 1996, the CCSD highlighted the growing testimony to the importance of the social safety net to Canadians, and the obvious threat to the social safety net when governments like the new Conservative government in Ontario choose to sharply reduce their spending.

CCSD called for continuing federal funding, at 1995-96 levels for the subsequent four years, a stabilization of the cash portion of the transfer at \$10 billion, and the establishment of national standards within the federal legislation. In particular, the position paper highlights the need for standards with regard to social assistance, recommending "...that the federal government amend the CHST to include standards for social assistance/services that would ensure the right to assistance based on an adequate level of assistance to meet basic needs, and would include an appeal mechanism."¹⁷

Additionally, the CCSD position paper calls for a "social investment framework," with the CHST being seen as one component, with a measurable set of goals and objectives and more clearly defined responsibilities at each level of government. The CCSD proposal called for the development of such a framework within 18 months.²¹

Given the recommendation for a minimum cash component in the transfer, and the amendment of federal legislation to include standards, it is implied that the standards would be enforced by the federal government, though no enforcement mechanism is made explicit.

3.5.2 Data Needs

While the proposal is lacking specifics, it defines a social investment framework in the context of its measurability:

"A social investment framework would be built around agreed-upon goals and objectives, with appropriate indicators for measuring progress towards achieving of those goals."¹⁸

The specific examples provided are employment and wage levels. The proposal concludes, on data needs, "*The CCSD recommends that new indices or measures of social progress be developed within the next 18 months and that they be used to measure progress and account for the use of public resources.*" [italics in original]²²

²¹ *Op Cit.*, p. 4.

²² *Ibid.*

3.5.3 Consultation Framework

The only explicit reference to social engagement in the CCSD proposal is implied in relation to the above-noted recommendation, where the federal government is directed to engage in an "open process" and to work "in conjunction with the provincial governments". As well, there is reference to establishing benchmarks ? "societal goals" ? but there is no description of how such goals would be set, or who would be involved in their setting.

Since the time of the proposal, however, CCSD ? again with funding from HRDC? undertook to begin the conversation about establishing such goals, and creating such indices. At a symposium on "social indicators", the CCSD brought together experts from a number of jurisdictions and interested stakeholders to consider what tools might be used, what might be required, and how the process might unfold.¹⁹ Additionally, CCSD has provided, within its Internet site, a focal point for further discussion and the sharing of documents and materials on this area.²³

²³ This site is located at http://www.achilles.net/~council/soc_ind.html

4.0 MODELS FOR PUBLIC ENGAGEMENT

The federal government and its constituent parts have developed a wide range of mechanisms and processes by which the public is engaged in the development and monitoring of public policy and programs. However, there is some consensus that the processes haven't engendered the public engagement or the necessary legitimizing effect for the resulting policy and program changes that were hoped for or anticipated. As the cash and tax transfer value of the CHST diminishes the levers available to the federal government, a mechanism to determine, sustain and monitor the state of the social union is desirable at the national level, as pointed out by numerous sources cited above.

To date, thinkers on the subject have proposed a variety of approaches: benchmarking, social indicators, public judgment processes, a social charter for Canada, and social audits. Each has strengths and weaknesses, yet each brings informed public consideration of performance and future directions, which can be helpful in the program and policy planning and refinement processes as well.

4.1 Benchmarks

In the engineering context, benchmarks were tests that were applied to a wide range of machines to provide comparable performance measures, or were tests that could be applied to the same machine over time to give indications of performance in a specific area. The latter has been the model adapted for use in the social setting. Taking their roots from the latter engineering meaning, benchmarks have become a mechanism by which decision-makers (which can include all stakeholders or be more limited) determine existing empirical measures of some social performance, and establish targets for their future direction and levels.

The most elaborately developed system of benchmarks to date have been established and implemented in the State of Oregon, where the state legislature began an exercise of establishing state-wide benchmarks for performance in social and other arenas.²⁰ The process, since carried down to lower levels of government, has been undertaken by Multnomah County, with more local benchmarks established. Again, the process involved an articulation of an existing empirical measure of performance in an area, e.g., teen pregnancies, and established future numerical goals and time-lines for their achievement.

The process brought together elected officials, bureaucrats, and citizens who had self-identified as being interested in the future of the county. Through a series of monthly meetings, focus groups, community meetings, and ballots among interested individuals, a number of urgent priority areas that were consistent with state benchmarks were established. For each, a relatively simple numerical measure was found from existing data, that permitted comparison with state and national situations, and that could be measured over time. An example is the number of teen pregnancies per thousand teens in the county. Progress on each priority area, then, could be measured by going back to more up-to-date data for each, and checking it against earlier numbers. Annual reports on progress were to be published, identifying actions taken and planned in each area, as well as performance to date, using the pre-determined indicator. As

well, there was an understanding that indicators, like priorities, could and probably would change, over time.

4.1.1 Pros and Cons

The strengths of this process are that a wide range of stakeholders can be engaged in understanding, empirically, existing performance measures; in establishing future goals; in measuring future performance against future targets; and in advocating for the necessary programs and policies for the achievement of the targets. The weaknesses of the process are that it is somewhat cumbersome, requires consistent participation of stakeholders over time, and relies on the commitment of future governments to an elaborate process in the beginning of which they were not involved. One can easily foresee a time when a government might quietly stop the evaluation of performance or the setting of future targets, especially if that government's goals differed from those established by the previous government.

4.2 Social Indicators

For decades, Canadian statisticians and social policy analysts have been considering simple numbers, which, when calculated, would represent an overview of how we were doing socially as a nation, the social equivalent of the Gross Domestic Product, if you will.²¹ And for decades, the discussion and debate have focussed on which numbers would be most reliable and easily understood as representative of Canadian social health.

Most recently, Statistics Canada has been participating in discussions hosted by the Canadian Council on Social Development, first on the CHST itself, and later on social indicators and measurements of well-being.²⁴ In the latest rounds of public presentations, Statistics Canada has been presenting preliminary work on two indicators that might be more helpful than GDP as a raw measure not only of social well-being, but also of meaningful economic growth and prosperity. Each is based roughly on an American model.

4.2.1 Genuine Progress Indicator

Although a long-standing effort to revamp the Gross Domestic Product measurement to take into account pollution and civil litigation, for example, as costs to society rather than economically productive additions to wealth, the Genuine Progress Indicator gained fame through a cover story in *The Atlantic Monthly* magazine.²² Those who had been tracking both economic and social performance were noticing that while the economy was growing, Americans were feeling more economically vulnerable, working longer hours, and generally feeling that life was getting worse, not better, even if they did have jobs. There was cognitive dissonance between the economic indicators and the experience of individuals, families and communities throughout the nation. That is, it had long been assumed that increases in GDP resulted in significantly improved social well-being for the vast majority

²⁴ Michael Wolfson, "Concepts for a Framework for Socio-Economic Development", *Roundtables on the Canada Health and Social Transfer: Final Report*, Ottawa: Canadian Council on Social Development, January 1996, pp. 153-159, and Hans Messenger and Robert Sauve, "National Accounting: Looking Beyond GDP", *Measuring Well-being: Proceedings from a Symposium on Social Indicators, Final Report*, Ottawa: Canadian Council on Social Development, November 1996, pp. 20-22.

of residents in the economy; new evidence, however, showed that that GDP was rising, but other economic measures were not doing so well. These alternative measures included hours of work, pollution, civil litigation, and volunteer hours. In short, the formal measure of economic growth was doing well, but the people of the country were not. As the title of the cover story said, "If the Economy is Up, Why Is America Down?"

So far, according to early Statistics Canada models revealed at a conference in 1996,²⁵ the Canadian divergence in the same period is the same, and is measurable by a divergence between GDP and GPI. Here, too, it is becoming clear from the divergence in these indicators that wealth is not necessarily contributing to the overall improvement in well-being for Canadians.

4.2.2 The Fordham Index

The Statistics Canada officials also showed Canadian equivalencies of the Fordham Index, which measures 16 socio-economic indicators, e.g., infant mortality, average weekly earnings, homicides, and so on, in relative terms over the analysis period. While the comparability between US and Canadian indicators is far from perfect, because of differing health insurance schemes, for example, and social assistance and service distribution, the Fordham Index applied to Canada demonstrates a best performance period in 1983, sharp declines to 1985, and continuing decline since that time, despite increasing economic growth.

4.2.3 Pros and Cons

The intention behind one or more social indicators is to create widespread literacy in the informed public, if not the general public, about the social status of the nation, and how it is moving up and down. As well, the goal is to demonstrate the interrelatedness of economic growth and social well-being, whether positively or negatively correlated in any particular economic phase. While public understanding of GDP may be limited, among those who influence public policy, it is oft cited, and having a new or additional indicator that is known to the same *cognizenti* has its benefits.

The disadvantage of using social indicators to engage the public in the thinking about social policies and programs is that they are simple numbers, and can be deceptive in their simplicity, just as GDP has turned out to be. Also, it will take years for Statistics Canada to become comfortable with the methodology, and then another period for its currency among the public, however narrowly defined, to become entrenched. Most importantly, a social indicator may be a tool for public debate and engagement, but it does not provide a medium for that involvement, in the way that other options might.

4.3 Public Judgment

In an innovative effort to engage Canadians in discussions about social values in Canada, Suzanne Peters of the Canadian Public Research Networks Inc. designed and undertook a

²⁵ Messenger and Sauve, *Ibid.*

research project to get beyond first reactions to questions about social values. Peters began with a notion of "public judgment" introduced by Daniel Yankelovich; this author defined public judgment as a form of public opinion which exhibits "... (1) more thoughtfulness, more weighing of alternatives, more genuine engagement with the issue, more taking into account a wide variety of factors than ordinary public opinion... and (2) more emphasis on the normative, valuing, ethical side of questions than on the factual, information side."²³

Using this model, Peters undertook to organize focus groups, some members of which were drawn at random, and some of which were selected for their role as intended beneficiaries of social policies and programs, and explored their public judgment on Canadian values. The results of this project reflected the dichotomy but not mutual exclusion of two sets of core values: self-reliance, collective responsibility and children on the one hand, and democracy, freedom and equality on the other. It became clear from this project that Canadians were willing to renovate the social safety net, but not to demolish it. Peters undertook to engage other organizations in similar "public judgment" exercises, but the results have not been made public.

4.3.1 Pros and Cons of the Public Judgment Model

The advantages of the model are the depth of engagement of those involved in focus groups. Each member is put in a situation of considering trade-offs in policy making, and considering carefully what priorities should prevail and what the abandonment of other priorities might cost socially. Participants in such a process not only become more thoughtful and informed by it, but they also provide the substance behind the opinion. Their conclusions could be used by policy makers as evidence of a more thoughtful view of what government should be doing and how.

The disadvantages are its labour-intensiveness, and the need to ensure that those selected for focus groups are representative over time. To make such an approach systematic and regular would either rely heavily on components of civil society or an elaborate set of relationships and processes. If the process relied on volunteers, comparability of results over time would be jeopardized; if it relied on an independent research organization, or government, or a consortium of interested parties, it could be cumbersome and expensive to undertake systematically.

4.4 Social Charter

The roots of the Social Charter as a method of social engagement in policy making and program accountability evolved from the human rights sophistication that developed following the taking effect of the *Charter of Rights and Freedoms* in the repatriated Canadian constitution.

At the time the constitution was being reformed, women in particular saw an executive federalist approach to the reforms leaving out their interests and concerns. Through extraordinary organizing and cohesion, women across Canada rallied other disadvantaged groups, and were successful in ensuring that the Charter was written in a way that gave those groups a justiciable set of rights that they could take to court. This development, combined with the Court Challenges Program to support test litigation that challenged federal laws in light of the Charter

rights articulated, contributed to an understanding among disadvantaged groups that the courts might be more responsive to their exclusion, and better placed to remedy it, than legislators.

However, it rapidly became clear that the Charter would not be helpful except under the relatively narrow grounds of prohibition of discrimination. Issues related to social or economic status, and discrimination resulting from them, could not be litigated under the Charter.²⁴ In fact, by most measures, economic and social inequality have increased sharply since the passage of the Charter.

When further amendments to the Constitution were being considered, particularly during the Charlottetown round, a movement developed that advocated the amendment of the Constitution to include a Social Charter, with community groups arguing vociferously that such a charter must be justiciable.²⁶ In fact, there was some concern that a non-justiciable charter would result in a diminishment of opportunities to improve social status through litigation, as the courts would be precluded from interpreting existing equality rights more broadly in the future. The Charlottetown round of constitutional reform negotiations failed, to the relief of many community-based activists, once the non-justiciable nature of the proposed social charter became apparent.²⁷

When the CHST was introduced, the notion of a social charter again emerged, advocated most frequently by Professors Lars Osberg and Keith Banting. Each suggested that a social charter could be passed as federal legislation, in the absence of constitutional entrenchment, and could be used by stakeholders to hold governments accountable. While the charter was not proposed as a justiciable instrument, it was suggested that, like preambles to legislation and existing social conventions that Canada has signed, they could be used to guide the courts in their decisions, and most importantly, set the tone and intent of at least the federal government that would underpin the CHST. It is noteworthy that both Osberg and Banting see the social charter as relatively "soft" instruments, but ones that would provide a focal point around which discussions and evaluations of the social union might take place.

4.4.1 Pros and Cons of a Social Charter

The advantage of a social charter approach is its human rights focus, and its clear bias in favour of disadvantaged Canadians, who are, after all, increasingly the target of social policy and programs. There is an empowerment inherent in being able to cite legal entitlements, as compared to public policies.

The disadvantages, however, are almost overwhelming. First, such a charter, even if it were passed concurrently by all governments in Canada, would be subject to the political whim of future legislators in every provincial and territorial capital, in addition to Canada. It is evident that even if it were entrenched in the constitution, it would likely be non-

²⁶ For a complete discussion of these issues, see Havi Echenberg, et. al., *A Social Charter for Canada: Perspectives on the Constitutional Entrenchment of Social Rights*, part of *The Canada Round: A Series on the Economics of Constitutional Renewal*, Toronto, C.D. Howe Institute, 1992.

²⁷ The principal advocate inside the meetings of first ministers was Ontario Premier Bob Rae. The kind of social charter he was to propose became apparent with the release of a discussion paper in September, 1991: "A Canadian Social Charter: Making Our Shared Values Stronger", Ministry of Intergovernmental Affairs, Ontario.

justiciable, and could limit future interpretations of existing Charter rights and freedoms. And, finally, such entitlements are only as effective as the ability to litigate, even if they are only interpretive clauses rather than justiciable ones.

Although the Court Challenges Program has spawned a range of collective and strategic responses to litigation of Charter rights and freedoms, even its reinstated incarnation, can fund only test cases and only cases testing federal programs and legislation. Hence, if there is increasing provincial autonomy inherent in the CHST, there would be no public funds to test any charter rights at this level. It would be highly unlikely that all provincial and territorial governments would establish funds for this purpose, especially when they are cutting legal aid budgets more generally in most jurisdictions. And the federal contribution to legal aid is further jeopardized by restraints on transfers under the CHST, particularly with regard to civil legal aid, under which most social service issues would be heard.

4.5 Social Audit

A social audit has been discussed since before the CHST was introduced as draft legislation, as a possible replacement for the conditionality of the transfers under CAP, and a way in which information on programs funded with federal taxes could be accumulated in a useful way. Introduced in discussions with the Ministers of Human Resources Development (by the Council of Canadians with Disabilities) and Finance (by the Canadian Association for Community Living), a social audit was seen as a mechanism, or a process, whereby stakeholders including intended beneficiaries could be involved in the assessment of the effectiveness of programs and policies funded with CHST in the social arena.

As part of the development of the concept, the Council of Canadians with Disabilities (CCD) commissioned a literature review, along with the National Anti-Poverty Organization.²⁵ That literature review showed that the concept of a social audit was not a new one, although the term was first used to refer to an audit of a social services organization in the early years of this century. The literature referred a wide range of functions as "social audits", ranging from empirical analyses of results of social spending ? the meaning it usually has when used in relation to the CHST ? to audits performed by private companies of their social goals and outcomes.²⁸

The concept, as used by CCD at least, was intended to combine empirical analysis of spending on social assistance and social programs, based on indicators or other analysis, with more experiential analysis of stakeholders including intended beneficiaries. The notion was to "reality-test" the numbers among front-line workers, policy makers, intended beneficiaries, academics, and other interested organizations and individuals on an annual basis, and to report annually, ideally to all governments and the Canadian public. However, this model has never been developed beyond this rough notion, and thus far, no work has been done to develop a model further.

It is noteworthy that efforts like a social audit in the past have been undertaken by

²⁸ Recent "social audits", for example, have been performed by The Body Shop and by Ben & Jerry's Ice Cream. In the first instance, the audit was undertaken in response to public concern about the practices of the company; in the latter, it was undertaken as part of its on-going self-evaluation.

independent agencies, and have not been repeated on a regular basis to allow comparability or a measurement of progress. It is also notable that at least some of those involved in early discussions of this concept have considered whether a Social Auditor General should be established, to give this function the same legitimacy as the less focussed Auditor General's Report, tabled at least annually in Parliament.

4.5.1 Pros and Cons of the Social Audit

Without a clearly articulated model, it is difficult to assess the strengths and weaknesses of this approach to social engagement. However, the theoretical advantages would be the marriage of empirical analysis with experiential "reality-testing", the development of a diverse group of opinion leaders, inside government and out, with an interest in and knowledge of the outcomes of social spending in Canada, and the encouragement of replication of the model at more local levels feeding into a national "social audit".

The disadvantages are equally compelling. While complete symmetry of information reporting from all territorial and provincial governments would not be required, the more detailed the information, the more useful the audit would be. Hence, at least some provincial governments would have to "buy in" to the concept, and agree to be partners as funders, information providers, and experiential analysts. To provide a relatively comprehensive audit of social spending, the audit would be cumbersome and time-consuming, and likely be at least a year or two out of date by the time of the public report.

5.0 NEXT STEPS

While the Department of Justice Canada is a relatively small participant in the programs previously covered under CAP that are now funded through the CHST, it has a role to play in the discussions and monitoring of the new social union far beyond its dollar-value participation. Both the overwhelming evidence of linked risks associated with social and economic distress and criminality,²⁶ and the continuing increase in spending on criminal justice when government resources are constrained point to the importance of the Department of Justice Canada to the development and monitoring of the state of the social union.

Additionally, and equally importantly, there is interest and will in the Department of Justice Canada to take a broad social justice approach both to its own work and to any assessment of a social union model. This approach points to the interjurisdictional, interdepartmental dynamics that underpin the socio-economic experience of individual Canadians and their organizations. The overtaxed resources and minimal role it plays in CHST-funded programs, however, require strategic initiatives for the department, rather than any broad leadership role, which lies more appropriately with other departments and central agencies. However, strategic initiatives can render results far greater than their spending or scope might suggest. What follows are a range of options for the Department to consider.

5.1 Justice Data as Proxies for Social Well-being

While there are sensitivities about the collection and reporting of data related to engagement with the criminal justice system, the administrative justice system, and incarceration, there is little doubt that the "incarceration crisis" is an indication of social policies and programs failing significant minorities of the population, and costing enormous amounts of money to contain the effects of the failure. It seems, therefore, that the Department could be instrumental in developing and reporting on data with regard to the justice system that could be as helpful as proxies for social well-being as health data have become.

When the health care system, in all its facets, began to focus on prevention, it began simultaneously to focus on what it called "determinants of health". Through domestic and international fora, those in the health care field began to focus on what created health and what induced or contributed to its absence. Parallels clearly exist with determinants of criminality.

There is evidence, persuasive though inconclusive, that economic and social conditions are determinants of the probabilities of criminal involvement, just as they are indicators of ill health status. Also, there is an economic case to be made that it is more expensive to deal with the failures of the economic and social systems than to prevent the failures in the first place.

While these data exist, and discussions have begun in quiet rooms in Ottawa about the links between socio-economic and criminality status, they are not understood by the public the way that health data are. The Department of Justice Canada has a role to play in deciding what data will be collected, how they will be reported, and what proxies can be developed that will be easily understood as related to social well-being.

5.2 Promoting the Social Justice Model

While it seems obvious to those inside the Department of Justice Canada that access to civil and criminal justice systems and well-being are linked, especially for the most disadvantaged, it is not so obvious to those outside the justice field. Social policy analysts and activists rarely focus on legal aid, for example, or access to justice issues, despite the overwhelming importance of these services for those on the margins of economies and societies.

Adding the "justice" component to "social well-being" discussions is a vital role that only the Department of Justice Canada can play effectively.

5.3 Piloting Models for Social Engagement

While the Department of Justice Canada can continue to play a supportive role in the development of social indicators, with Statistics Canada appropriately and inevitably being the lead department, the Department could play an invaluable role by taking the lead in piloting other models of social engagement, most notably benchmarking and social auditing. The Department could identify willing provincial partners (two or three would be sufficient), and develop a five-year pilot for each approach.

Each approach, as outlined above, requires the involvement of government officials, academics, other opinion leaders, non-government organizations, and interested individuals, engaging them in the common task of deciding what is important, and how it can be measured using existing data, as well as in the on-going monitoring process. It would assist the Department in educating opinion leaders about justice data, and in determining which are the best proxies for social well-being. And it might, indirectly, correct misinformation that persists about crime, sentencing and incarceration rates in Canada.

While either model or both models would require elaboration for piloting, the time line for implementation would be relatively short, and the costs could be relatively low. Given the widespread interest in public engagement being expressed by other federal departments, provincial and municipal governments, corporations and foundations, it is likely that partners to fund such pilots could be found and engaged in the process as well.

In short, piloting could meet many of the goals of the Department of Justice Canada, and could have an enormous impact on the body of knowledge about social justice and Canada's justice system, and on the engagement of Canadians in the social union at this critical juncture.

6.0 CONCLUSIONS

The CHST is in place, spending floors have been established, and provincial governments have shown unexpected and unprecedented leadership in the discussion about values, principles and objectives to underpin the transfer. Additionally, provincial and territorial governments have thus far demonstrated cohesion in their leadership role vis-à-vis the federal government. However, what is not in place, in any mechanism whereby the results of the social spending are accounted for, or individuals, groups, and intended beneficiaries of the policies and programs thus funded are engaged in any evaluation or planning process.

In the two limited instances of federal-provincial activity since the passage of the CHST ? two labour market agreements, between the federal government and each of New Brunswick and Alberta ? have demonstrated that the federal government is prepared to demand numeric evidence of bodies served, but not to engage either provincial governments nor the publics involved in any evaluation process of the programs delivered. Yet, all around, Canadians are telling political leaders and pollsters that they want their social safety net maintained, they want to be involved, and they want programs to demonstrate their effectiveness.

What seems to be lacking is political leadership at either the federal or provincial/territorial level to engage in such an evaluation process of social engagement, and leadership within government or civil society to take some initiatives toward the achievement of such a process and engagement. While the Department of Justice Canada is not a "major player" in the CHST, it has a willingness to engage governments, stakeholders, and Canadians in an evaluation of the social spending it does. Hence, the initiatives proposed for the Department could serve its own goals, and could provide the impetus for further experimentation and engagement from other departments and other levels of government. A small initiative in the Department of Justice Canada could be the seed that is required to get others to act on their words of increased accountability and engagement. The expenditure (in dollar and human resources terms) would be small, but the social return could be significant beyond its investment.

¹- This discussion relies heavily on *Rethinking Government '94: An Overview and Synthesis*, Ekos Research Associates, Inc. and Suzanne Peters, *Exploring Canadian Values: A Synthesis Report*, Canadian Policy Research Networks, 1995.

²- The standards guaranteed under the *Canada Health Act* are portability, accessibility, universality, comprehensiveness, and public administration.

³- Robert Howse, "After CAP: Standards, Social Assistance and Canadian Federalism. A Review of the Options, Prepared for the Coordination Group on Persons with Disabilities and SSR, Human Resources Development Canada, June 1995, Draft, pp. 19-20.

⁴- *Making Government Work*, Public Policy Forum, June 1993, p. 6.

⁵- Ministerial Council on Social Policy Reform and Renewal, *Report to Premiers*, December 1995, Executive Summary, page 1.

⁶- *Ibid.*

⁷- *Canada-Alberta Agreement on Labour Market Development*, signed December 6, 1996 and *Canada-New Brunswick Labour Market Development Agreement*, signed December 13, 1996.

- ⁸ Thomas J. Courchene, "ACCESS: A Convention on the Canadian Economic and Social Systems", Executive Summary, p. 2.
- ⁹ Thomas J. Courchene, *ACCESS: A Convention on the Canadian Economic and Social Systems*, A Working Paper Prepared for the Ministry of Intergovernmental Affairs, Government of Ontario, August, 1996, p. 38.
- ¹⁰ Sherri Torjman and Ken Battle, *Can We Have National Standards?*, The Caledon Institute of Social Policy, May 1995, p. 2.
- ¹¹ *Op Cit.*, p. 6.
- ¹² Margaret Biggs, *Building Blocks for Canada's New Social Union*, Working Paper No.F02, 1996, p. 2.
- ¹³ Biggs, *Building Blocks for Canada's New Social Union*, p. 29.
- ¹⁴ *Op cit.*, p. 36.
- ¹⁵ *Ibid.*
- ¹⁶ Canadian Council on Social Development, "Maintaining a National Social Safety Net: Recommendations on the Canada Health and Social Transfer", March 5, 1996.
- ¹⁷ *Op Cit.*, p. 3.
- ¹⁸ *Ibid.*
- ¹⁹ *Measuring Well-being: Proceedings from a Symposium on Social Indicators, Final Report*, Canadian Council on Social Development, November 1996.
- ²⁰ Megenne Steele, *Multnomah County Benchmarks: A Framework for Action and Government Accountability*, Portland, Oregon, Office of Multnomah County Chair, August 1995, p. 2.
- ²¹ See, for example, Gillespie, W." Irwin Fool's gold: the question for a method of evaluating government spending", Ottawa: Carleton University, 1978, and Canada. Office of the Auditor General, " Social Imperatives in Audit Projects" Ottawa: Office of the Auditor General, 1980. Discussion Paper no. 1.
- ²² *The Atlantic Monthly*, October, 1995
- ²³ Daniel Yankovich, *Coming to Public Judgment: Making Democracy Work in a Complex World*, as cited in Suzanne Peters, *Exploring Canadian Values: A Synthesis Report*, Ottawa: Canadian Policy Research Networks Inc., 1995, p. v.
- ²⁴ Havi Echenberg and Bruce Porter, "Poverty Stops Equality: Equality Stops Poverty", and Shelagh Day, "The Process of Achieving Equality", in *Human Rights in Canada: Into the 1990s and Beyond*, edited by Ryszard I. Cholewinski, Ottawa: Human Rights Research and Education Centre, University of Ottawa, 1990.
- ²⁵ Havi Echenberg, "Social Audit: A Literature Review", submitted to Council of Canadians with Disabilities and the National Anti-Poverty Organization, April 1996.
- ²⁶ *Child Poverty and Adult Social Problems: Interim Report of the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology*, December 1989, pp. 15-17.



Ministère de la Justice Department of Justice

Canada

Canada

DOCUMENT DE TRAVAIL

**DÉPENSES ET RÉSULTATS
DANS LE DOMAINE
DES PROGRAMMES SOCIAUX**

**Choix pour une composante de bilan de
justice sociale dans le contexte du Transfert
canadien en matière de santé
et de programmes sociaux**

Havi Echenberg

Mai 1997

WD1997-2f

NON-RÉVISÉ

**Section de l'intégration et de la
coordination des politiques /
Policy Integration and Coordination Section**

**Secteur des politiques /
Policy Sector**

DOCUMENT DE TRAVAIL

**DÉPENSES ET RÉSULTATS
DANS LE DOMAINE
DES PROGRAMMES SOCIAUX**

**Choix pour une composante de bilan de
justice sociale dans le contexte du Transfert
canadien en matière de santé
et de programmes sociaux**

Havi Echenberg

May 1997

WD1997-2f

NON-RÉVISÉ

*Cette étude a été subventionnée par la Ministère
de la Justice du Canada. Les opinions qui y sont exprimées
sont celles de l'auteur; elles ne reflètent pas
nécessairement la position du Ministère.*

TABLE DES MATIÈRES

<u>RÉSUMÉ</u>	V
<u>1.0 INTRODUCTION</u>	1
<u>2.0 CONTEXTE</u>	2
2.1 RAPC et FPE.....	2
2.2 le tcsp et les principes, valeurs et objectifs.....	2
2.3 Participation des canadiens à la nouvelle union sociale.....	2
<u>3.0 MODÈLES DES PRINCIPES, VALEURS ET OBJECTIFS POUR LA NOUVELLE UNION SOCIALE</u>	6
3.1 Le conseil de ministres sur la réforme et la refonte des politiques sociales.....	6
3.1.1 Cadre et structure.....	6
3.1.2 Données requises.....	7
3.1.3 Cadre de consultation.....	8
3.2 ACCESS : une convention sur les systèmes économiques et sociaux du Canada.....	9
3.2.1 Cadre et structure.....	9
3.2.2 Données requises.....	10
3.2.3 Cadre de consultation.....	10
3.3 Le Caledon Institute of Social Policy.....	10
3.3.1 Cadre et structure.....	11
3.3.2 Données requises.....	11
3.3.3 Cadre de consultation.....	12
3.4 Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques.....	12
3.4.1 Forme et structure.....	13
3.4.2 Données requises.....	14
3.4.3 Cadre de consultation.....	15
3.5 Conseil canadien de développement social.....	16
3.5.1 Cadre et structure.....	16
3.5.2 Données requises.....	17
3.5.3 Cadre de consultation.....	17
<u>4.0 MODÈLES DE PARTICIPATION DU PUBLIC</u>	18
4.1 Analyses comparatives.....	18
4.1.1 Avantages et désavantages.....	19
4.2 Indicateurs sociaux.....	19
4.2 Indicateur de progrès authentique.....	20
4.2.2 L'indice Fordham.....	20
4.2.3 Avantages et désavantages.....	21

4.3 Jugement public.....	21
4.3.1 Avantages et désavantages du modèle du jugement public.....	22
4.4 Charte sociale.....	22
4.4.1 Avantages et désavantages d'une charte sociale.....	24
4.5 Bilan social.....	24
4.5.1 Avantages et désavantages du bilan social.....	26
<u>5.0 PROCHAINES ÉTAPES.....</u>	27
5.1 Les données en matière de justice en tant qu'approximations du bien-être social.....	27
5.2 Promotion du modèle de justice sociale.....	28
5.3 Essai de modèles de mobilisation sociale.....	28
<u>6.0 CONCLUSIONS.....</u>	30

RÉSUMÉ

L'introduction du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS) dans le budget fédéral de 1995 a amorcé un processus de recréation, de restructuration et de redéfinition de l'union sociale du Canada. Deux ans après qu'on a annoncé la transformation de la carte sociale, les valeurs, principes et objectifs à la base de la nouvelle carte font encore l'objet de négociations, surtout à huis clos et dans des contextes qui excluent la participation publique. À cette restructuration de l'union sociale, au manque de participation publique dans le processus et à l'absence d'un but ou d'une vision d'ensemble viennent s'ajouter les restrictions financières auxquelles font face tous les paliers de gouvernement au Canada. Le public veut savoir ce qu'il obtient en contrepartie de l'impôt qu'il verse et de ses cotisations à l'assurance sociale; il sait qu'il obtient moins qu'auparavant, mais rien ne le convainc qu'il obtient un bon rapport qualité-prix.

Dans ce document, nous explorons les différentes solutions de rechange actuelles en ce qui a trait aux valeurs, aux principes et aux objectifs du TCSPS, l'incidence des différentes solutions sur l'obligation démocratique de rendre compte et la justice sociale, les données et les cadres de responsabilité qui pourraient convenir à ces solutions et au développement de l'union sociale et économique et les prochaines étapes à franchir, en général et au ministère de la Justice.

Les solutions examinées sont les suivantes : les principes, valeurs et objectifs énoncés par le Conseil de ministres sur la réforme et la refonte des politiques sociales; la Convention ACCESS, élaborée pour le gouvernement de l'Ontario par le professeur Thomas Courchene de l'Université Queen's; et les modèles élaborés par le Caledon Institute of Social Policy, les Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques et le Conseil canadien de développement social. Pour chaque solution, nous discuterons du cadre et de la structure proposés, des données requises et du cadre de consultation présenté (le cas échéant).

Les modèles de participation sociale ou de mobilisation examinés sont les suivants : les analyses comparatives (utilisées dans l'État de Washington et dans le comté de Multnomah); les indicateurs sociaux, y compris les deux indicateurs que met au point Statistique Canada, soit l'indicateur de progrès authentique et l'indice Fordham; le modèle de jugement public proposé par les Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques; une charte sociale, qui viendrait compléter la *Charte canadienne des droits et libertés*; et un bilan social. Chaque modèle est décrit brièvement puis examiné quant à ses avantages et désavantages.

Qui plus est, nous examinons, dans le contexte de la situation actuelle, certaines orientations que le ministère de la Justice, un « intervenant mineur » dans le TCSPS qui s'intéresse toutefois de façon disproportionnée aux processus de responsabilisation, pourrait prendre pour contribuer à la responsabilisation et à la participation du public au fur et à mesure de la mise en oeuvre du TCSPS. Nous proposons notamment dans ce document des façons pour

le Ministère d'utiliser des données sur la justice comme approximations du bien-être de la société, de promouvoir le modèle de justice sociale et d'essayer des modèles de modification sociale dans le contexte actuel.

Le Ministère s'intéresse déjà à l'utilisation de données sur la justice comme mesure du rendement de la société dans son ensemble. Bien qu'il soit difficile de mesurer le bien-être de la société, on utilise déjà beaucoup comme approximations les données sur la santé et sur le revenu/la scolarité. Étant donné l'étroite relation qui existe entre le désavantage social et le risque d'une intervention par le système de justice pénale, on pourrait clairement, semble-t-il, élaborer un modèle de « déterminants » comme celui qui est utilisé pour la promotion de la santé. Étant donné notamment que l'Organisation de coopération et de développement économiques se prépare à examiner la « cohésion sociale », les données sur la justice pénale pourraient être utiles ici même; en outre, le Canada pourrait aussi en faire valoir l'utilisation comme approximations à l'échelle internationale.

Le modèle de la justice sociale intéresse aussi le ministère de la Justice et constitue souvent un fondement aux discussions stratégiques sur le système de justice pénale au Canada. Toutefois, il n'est souvent pas examiné par ceux qui sont directement liés au système de justice pénale. Il est utile, dans une étude des résultats sociaux qu'entraînent les dépenses publiques, et non seulement au chapitre de la justice pénale comme telle, d'examiner la manière dont la « justice », tant formelle qu'informelle, est répartie, mise en oeuvre et appliquée. Les fonctionnaires du Ministère pourraient activement promouvoir l'adoption de ce modèle par l'entremise d'organisations interministérielles et intergouvernementales et lors des occasions qui se présentent sur ce plan et ils contribueraient ainsi à l'évaluation du rendement des dépenses au chapitre social. Bien que la maladie ne soit pas exactement le contraire de la santé et que l'intervention du système de justice pénale ne soit pas l'opposé de la cohésion sociale, il existe entre ces éléments des relations qu'il serait utile d'examiner.

Enfin, compte tenu de l'énormité de la tâche à laquelle peut s'attendre tout organisme, gouvernemental, non gouvernemental ou intergouvernemental, désireux d'évaluer les résultats sociaux des dépenses publiques, on peut certes recourir à des méthodes pilotes pour s'attaquer à cette tâche. Le ministère de la Justice pourrait essayer n'importe lequel des modèles décrits en faisant appel à ses relations avec d'autres ministères et gouvernements pour avoir accès aux données requises et élaborer un modèle qui serait utile pour tous les intervenants.

1.0 INTRODUCTION

La récréation, la restructuration et la redéfinition de l'union sociale du Canada ont commencé avec l'introduction du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS) dans le budget fédéral de 1995, ont continué avec la négociation d'accords bilatéraux sur le marché du travail entre les gouvernements fédéral et provinciaux et se poursuivront avec la création de nouvelles grandes initiatives sociales par les gouvernements fédéral et provinciaux dans les domaines de la pauvreté dans l'enfance et de la sécurité du revenu pour les personnes handicapées. Deux ans après qu'on a annoncé la transformation de la carte sociale du Canada, les valeurs, principes et objectifs devant servir de base à la nouvelle carte sont encore en voie de négociation. Malgré les nombreux arguments convaincants voulant que les Canadiens souhaitent participer activement à cette démarche, que leur participation raffermirait l'union résultante et que l'avenir économique du Canada pourrait fort bien reposer sur leur participation, jusqu'ici, la démarche s'est déroulée à huis clos et souvent à l'insu des intéressés. Des renseignements restreints n'ont été communiqués aux médias ou aux intéressés qu'une fois mises en place les composantes de l'union.

À cette restructuration de l'union sociale, au manque d'engagement public dans le processus et à l'absence d'un but ou d'une vision d'ensemble viennent s'ajouter les restrictions financières avec lesquelles doivent composer tous les paliers de gouvernement au Canada. Ces derniers s'emploient en effet à éliminer la dette, mais ils sont confrontés à un accroissement des demandes de dépenses et à une baisse de la capacité et de la disposition des contribuables à verser des impôts vu la méfiance au sujet de l'efficacité des dépenses publiques. Le public veut savoir ce qu'il obtient en contrepartie de ses impôts et cotisations à l'assurance sociale; il sait qu'il obtient moins qu'avant et rien ne le convainc qu'on lui offre un bon rapport qualité-prix. Comme ce n'est qu'en période électorale qu'on lui offre des choix au sujet de ses « cotisations » fédérales, il se montre bien sûr cynique au sujet des programmes sociaux en particulier et il redoute les perturbations sociales qui accompagnent la restructuration économique.

Nous explorerons dans ce document des solutions de rechange aux valeurs, principes et objectifs qui sous-tendent le TCSPS, l'incidence des différentes solutions sur les questions liées à l'obligation démocratique de rendre compte et la justice sociale, les données requises et les cadres de responsabilisation qui pourraient être utiles pour ces solutions et pour l'établissement d'une union sociale et économique. Nous présentons aussi les prochaines étapes à franchir en général et au ministère de la Justice en particulier.

2.0 CONTEXTE

Les enjeux liés à la nouvelle union sociale et à l'obligation de rendre compte nous obligent à examiner le chemin que nous avons parcouru pour parvenir au stade actuel. Plutôt que de passer en revue toute l'évolution de la politique sociale, nous nous concentrerons plutôt sur les faits récents.

2.1 RAPC et FPE

L'infrastructure fédérale de l'union sociale a traditionnellement été articulée dans deux instruments certes imparfaits : le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) et le Financement des programmes établis (FPE). Ces deux instruments prévoyaient les règles de base et le transfert de fonds publics aux gouvernements provinciaux pour les services sociaux, l'assistance sociale, l'enseignement postsecondaire et les services de santé. De pair avec les régimes de pension publics et l'assurance-chômage, ils formaient le système de protection sociale du Canada. Le RAPC et le FPE en particulier assuraient le financement des services et programmes auxquels les Canadiens étaient admissibles lorsqu'ils ne pouvaient plus compter sur le marché du travail, leur santé ou leurs capacités physiques et mentales ou lorsque leurs obligations parentales les empêchaient de gagner un revenu. Les Canadiens de toutes les régions savaient qu'ils pouvaient compter sur un revenu s'ils étaient dans le besoin et sur des services sociaux et de santé pour assurer leur bien-être et celui de leurs êtres chers.

Les « normes » inhérentes au RAPC et au FPE constituaient en fait les conditions des transferts de fonds du gouvernement fédéral aux provinces. Celles qui s'appliquaient aux services de santé existent encore dans le cadre du TCSPS

¹ aucune condition ne s'appliquait à l'enseignement postsecondaire. Les conditions qui ont le plus changé avec l'introduction du Transfert canadien en matière de santé et de services sociaux sont liées à l'assistance sociale et aux services sociaux. D'après le RAPC, toute personne dans le besoin recevait une assistance suffisante pour satisfaire à ses besoins fondamentaux, les besoins et le niveau d'assistance étant déterminés par les gouvernements provinciaux. Il est toutefois important de noter que *seules* les personnes dans le besoin pouvaient recevoir l'assistance financée au moyen du RAPC. Celui-ci interdisait également d'imposer des conditions aux prestations; il ne pouvait pas y avoir d'exigences de résidence minimales et il devait y avoir un droit d'appel en ce qui a trait à l'assistance. Le coût des services destinés aux personnes qui étaient dans le besoin ou qui le seraient sans ces services pouvait être partagé avec le gouvernement fédéral. Les services destinés aux personnes qui pouvaient se permettre de les payer ne pouvaient pas faire l'objet d'un partage de frais en vertu du RAPC. En outre, les

¹ Les normes garanties en vertu de la *Loi canadienne sur la santé* sont la transférabilité, l'accessibilité, l'universalité, l'exhaustivité et l'administration publique.

provinces devaient faire en sorte que les nouveaux services ou régimes d'assistance répondent d'avance aux conditions et faire rapport de tous les programmes financés au moyen des sommes versées ainsi que des bénéficiaires de ces programmes.

Toutes ces conditions peuvent être considérées comme des moyens de protéger les personnes les plus vulnérables ou comme des contraintes imposées par le gouvernement fédéral aux gouvernements provinciaux dans un domaine qui relève après tout de leur compétence. On sait également que ces conditions empêchaient de faire l'essai de programmes louables, comme ceux de supplément du revenu pour les travailleurs à faible revenu qui n'étaient pas véritablement « dans le besoin » et qui n'étaient donc pas admissibles à un programme d'assistance du revenu financé au moyen des fonds provenant du RAPC.

2.2 Le TCSPS et les principes, valeurs et objectifs

Les dispositions relatives au TCSPS prévoient une seule condition : l'interdiction d'imposer des exigences de résidence aux personnes demandant une assistance sociale. Toutefois, on pourrait sans doute invoquer des dispositions de la Charte pour obtenir les mêmes protections que celles accordées par le RAPC, surtout en ce qui concerne le droit d'appel et l'obligation de travailler ou de suivre un programme de formation pour avoir droit à l'assistance². La loi prévoyait également que le ministre du Développement des ressources humaines allait inviter ses homologues provinciaux/territoriaux à participer à une réunion pour discuter des principes, valeurs et objectifs qui pourraient servir de fondement au nouveau transfert.

Cette réunion s'est en fait déroulée il y a seulement deux mois, soit en novembre 1996, quelque temps après que les gouvernements provinciaux eurent proposé leurs propres valeurs, principes et objectifs nationaux et créé leur propre conseil pour s'occuper de ces questions. Ils ont élargi la composition du conseil pour inclure les ministres fédéraux du Développement des ressources humaines et de la Santé, mais uniquement après avoir proposé les priorités et les cadres nationaux à une réunion des premiers ministres en juin 1996. On peut sans aucun doute affirmer que la prise en main par les provinces de la question des principes, valeurs et objectifs nationaux et des priorités sociales n'était pas prévue. La plupart des observateurs s'attendaient d'ailleurs à ce que, laissés à leurs propres moyens et en l'absence d'une direction ferme de la part du gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux « piquent du nez »³ en entreprenant tout un éventail d'initiatives sociales et de coupures de dépenses déséquilibrées et non coordonnées. De plus, un certain nombre de groupes de réflexion et d'organismes de défense des droits représentant les secteurs les plus vulnérables de la société ont proposé des principes, valeurs et objectifs et même des normes nationales dans certains cas. Jusqu'ici, seul le gouvernement fédéral est resté silencieux dans ce dossier.

² Howse, Robert « After CAP: Standards, Social Assistance and Canadian Federalism. A Review of the Options, Prepared for the Coordination Group on Persons with Disabilities and SSR », Développement des ressources humaines Canada, juin 1995, ébauche, p. 19-20.

³ C'est ce qu'ont affirmé beaucoup de personnes, y compris Howse (voir ci-dessus), dans des discussions au sujet de l'élimination du RAPC.

2.3 Participation des Canadiens à la nouvelle union sociale

Jamais autant d'organisations, d'institutions et de faiseurs d'opinion n'ont incité les gouvernements à faire participer les citoyens à l'élaboration et au suivi des politiques. En juin 1993, le Forum des politiques publiques a invité le gouvernement à réaliser une « meilleure participation publique »⁴. Également en 1993, les auteurs d'un rapport commandé par plusieurs ministères fédéraux affirmaient qu'une stratégie de consultation multidimensionnelle doit être utilisée pour atteindre ou représenter divers segments de la société canadienne.⁵ Les vastes consultations menées par les Réseaux canadiens de recherche en sciences politiques sur les valeurs des Canadiens ont révélé que ces derniers souhaitent avoir des mesures des résultats des dépenses au chapitre social et participer aussi directement au processus de renouvellement⁶. Pas plus tard que l'an dernier, le président du Conseil du Trésor, dans son rapport annuel au Parlement, a écrit que les gestionnaires de programmes et les ministères « doivent faire participer le public plus directement au processus d'évaluation du rendement »⁷.

Dans une sphère d'idée distincte mais connexe, des chercheurs d'autres domaines ont fait valoir qu'il sera indispensable pour notre bien-être économique et social de mobiliser le public pendant la période actuelle de restructuration économique donnant lieu aux restrictions financières et aux revendications nouvelles qui sont à la base du remaniement de l'union sociale. Dans son allocution à l'Université de l'Alberta l'an dernier, l'ancienne présidente du Conseil économique du Canada, M^{me} Judith Maxwell, a souligné l'importance de la participation du public pour créer une société adaptable.⁸ Même les futurologues et les auteurs d'ouvrages sur l'entreprise parlent maintenant de l'importance des « valeurs des citoyens » en tant que fondement sur lequel le nouveau Canada doit reposer⁹ et de la grande importance du « troisième secteur » pour redynamiser et sauver l'État-nation moderne¹⁰.

En outre, presque tous les modèles d'élaboration, de gestion ou d'exécution des politiques et programmes sociaux incluent un ou plusieurs mécanismes de reddition de comptes.

La plupart ne précisent toutefois pas les moyens à mettre en oeuvre pour faire participer à cette démarche les citoyens ou les organismes de bénévolat qu'ils forment. Il sera donc question dans ce document des modèles de participation sociale qu'on pourrait envisager, indépendamment du modèle de responsabilisation/normalisation qui pourrait en définitive être choisi ou élaboré.

⁴ Forum des politiques publiques, *Pour mieux se gouverner*, juin 1993, p. 6.

⁵ Les associés de recherche Ekos Inc., *Repenser le gouvernement 94 : Aperçu et synthèse*, 1993, p. 8.

⁶ Peters, Suzanne, *À la recherche des valeurs canadiennes : Un rapport de synthèse* Réseaux canadiens de recherche en sciences politiques, 1995, p. 22.

⁷ *Repenser le rôle de l'État : Améliorer la mesure des résultats et la responsabilisation*, Rapport annuel au Parlement du président du Conseil du Trésor, 1996, p. 8.

⁸ Maxwell, Judith, « Social Dimensions of Economic Growth », Eric J. Hansen Memorial Lecture, Université de l'Alberta, janvier 1996, ébauche, p. 15.

⁹ Reid, Angus, *Shakedown: How the New Economy is Changing Our Lives*, Doubleday Canada, 1996, p. 306.

¹⁰ Rifkin, Jeremy, *The End of Work: Technology, Jobs and Your Future: The Decline of the Global Labor Force and the Dawn of the Post-Market Era*, G.P. Putnam's Sons, 1995, p. 241.

3.0 MODÈLES DES PRINCIPES, VALEURS ET OBJECTIFS POUR LA NOUVELLE UNION SOCIALE

De plus en plus d'organismes et de penseurs se joignent à la démarche, mais les modèles les plus réfléchis des principes, valeurs et objectifs sur lesquels pourraient être fondés le TCSPS et les instruments connexes à la base de l'union sociale nous sont venus des gouvernements provinciaux, du professeur Thomas Courchene, du Caledon Institute of Social Policy, des Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques et du Conseil canadien de développement social. Nous examinerons chacun de ces modèles par rapport aux cadres et structures qui y sont recommandés, des données qu'il faudrait posséder pour évaluer sa mise en oeuvre et des cadres de consultation publique recommandés.

3.1 Le Conseil de ministres sur la réforme et la refonte des politiques sociales

Dans son « Rapport aux premiers ministres » de décembre 1995, le Conseil de ministres sur la réforme et la refonte des politiques sociales a, pour la première fois, brossé un tableau de l'allure et du fonctionnement éventuels de la nouvelle union sociale. Il a énoncé des principes explicites qui pourraient être à la base de la réforme et de la refonte de la politique sociale :

- les programmes sociaux doivent être accessibles et répondre aux besoins fondamentaux de tous les Canadiens;
- les programmes sociaux doivent traduire notre responsabilité individuelle et collective;
- les programmes sociaux doivent être abordables, efficaces et satisfaire à l'obligation de rendre compte;
- les programmes sociaux doivent être souples, adaptables et raisonnablement similaires à l'échelle du Canada¹¹.

3.1.1 Cadre et structure

Le Conseil a proposé un programme national traduisant ces principes, incluant une démarche de réforme et établissant un mécanisme pour régler les différends et suivre les progrès accomplis à l'échelle nationale en matière de réforme et de renouvellement de la politique sociale¹². Le Conseil et les premiers ministres provinciaux qui ont approuvé ce rapport semblaient avoir compris que les principes et valeurs étaient importants, que le public voulait qu'on lui rende des comptes et qu'il faudrait suivre les progrès accomplis. Toutefois, depuis la publication du rapport, le Conseil et les premiers ministres provinciaux, du moins d'après ce que révèlent leurs déclarations publiques restreintes, se sont concentrés sur le contenu plutôt que sur le processus de responsabilisation et de suivi. Ils ont passé sous silence la nécessité de protéger par principe, au moyen de

¹¹ Conseil de ministres sur la réforme et la refonte des politiques sociales, *Rapport aux premiers ministres*, décembre 1995. Résumé, p. 1.

¹² *Ibid.*

mécanismes d'appel ou d'une déclaration des droits, les personnes qui dépendent des programmes.

Le Conseil de ministres a clairement assumé un rôle de premier plan pour ce qui est d'établir un programme national en matière de politique sociale, mais il n'a rien fait pour aider à établir des mesures ou procédés qui permettraient de déterminer le succès ou l'échec des gouvernements en ce qui concerne l'application du programme ou des principes énoncés.

Toutefois, il est encore trop tôt pour dire si ce nouveau mécanisme pancanadien d'élaboration d'une politique nationale sera entièrement efficace. Jusqu'à maintenant, le Conseil et les premiers ministres provinciaux ont réussi à définir des domaines auxquels il faudrait accorder la priorité : la pauvreté dans l'enfance et la sécurité du revenu pour les personnes souffrant d'incapacité. Le premier ministre fédéral et les premiers ministres provinciaux de même que les ministres fédéraux du Développement des ressources humaines et de la Santé ont convenu de ces priorités et ont reçu un rapport sur les progrès accomplis dans ces domaines. Le ministre fédéral des Finances a affecté de nouveaux fonds fédéraux à la lutte contre la pauvreté dans l'enfance dès que les gouvernements provinciaux ont été prêts à intervenir, mais il reste encore à voir comment les programmes seront en définitive élaborés et mis en oeuvre. Même à l'heure actuelle, le consensus interprovincial serait plus fragile qu'il ne l'a semblé jusqu'ici et pourrait fort bien ne pas tenir lorsque les détails des programmes auront été arrêtés.

Il s'agit néanmoins des progrès les plus considérables qu'on ait accomplis jusqu'à maintenant dans la définition de la nouvelle union sociale. Ceux et celles qui ont fait valoir l'importance de la transparence et de l'obligation de rendre compte sont certes troublés de constater que les décisions ont été prises à huis clos sans même, dans certains cas, la publication d'un communiqué après les réunions. Cette situation est d'autant plus ironique que le groupe a accordé une grande importance, dans les principes qu'il a élaborés, à l'obligation de rendre compte.

3.1.2 Données requises

Il y a toutefois lieu de s'inquiéter de la voie parallèle que les gouvernements fédéral et provinciaux ont adopté en ce qui concerne les accords sur le marché du travail. Dans son budget de 1996, le gouvernement fédéral a annoncé son intention de remettre la partie des fonds de la nouvelle assurance-emploi réservée aux « utilisations productives » aux gouvernements provinciaux désireux d'assumer la responsabilité des services axés sur le marché du travail dans leur province. Plusieurs accords en ce sens ont été signés, notamment avec l'Alberta, le Nouveau-Brunswick et Terre-Neuve et le Labrador. Dans les « documents d'information » publiés au moment de l'annonce de ces accords, chaque province a insisté sur « la reddition de comptes ».

Toutefois, ces « comptes » devaient être basés entièrement sur le nombre de personnes participant à des programmes de formation qui n'auraient plus besoin de prestations d'assurance-chômage après celle-ci¹³. Certes utiles, ces chiffres ne traduisent pas l'amélioration du bien-être d'une personne, l'accroissement de son revenu ou la contribution de sa productivité à l'économie canadienne. Ils montrent tout simplement que la personne ne dépend plus de l'assurance-chômage. Cette mesure de réussite ne traduit pas la conformité du programme avec les principes établis par le Conseil de ministres, qui constituent, jusqu'à maintenant, le seul énoncé de principes officiel de tout gouvernement au sujet de l'union sociale. Mais les chiffres sont bien sûr faciles à obtenir et seront communiqués au gouvernement fédéral. Ce dernier connaîtra à tout le moins le nombre de personnes qui ont participé aux programmes offerts par les gouvernements provinciaux et financés par les employeurs et les employés. Ces données seraient sans doute incluses dans le rapport annuel de la Commission de l'assurance-emploi qui est mis à la disposition de tous ceux qui financent le programme.

Les données sur la réalisation des objectifs plus généraux seront moins faciles à recueillir et à présenter. Jusqu'ici, elles n'ont pas été cernées. Toutefois, si les accords sur le marché du travail constituent un signe indicatif, les programmes concernant la pauvreté dans l'enfance et la sécurité du revenu pour les personnes souffrant d'incapacité viseront vraisemblablement des objectifs mesurables, aussi simplistes soient-ils.

3.1.3 Cadre de consultation

Jusqu'à maintenant, le rapport du Conseil de ministres et les négociations qui en ont découlé n'ont donné lieu à *aucune* consultation publique. Étant donné que les dates et les ordres du jour de ces réunions n'ont souvent délibérément pas été rendus publics, il est presque impossible pour les organismes de défense des intérêts, aussi avertis soient-ils, d'influencer le processus d'élaboration des politiques ou d'intervenir dans celui-ci. Jusqu'ici, si l'on se fie aux accords sur le marché du travail, le public ne participe aucunement au suivi des résultats ou des incidences des politiques et programmes.

La planche de salut pourrait toutefois être le Parlement, du moins à court terme. L'initiative concernant la pauvreté dans l'enfance et le programme de sécurité du revenu pour les personnes souffrant d'incapacité exigeront probablement des changements de politique et de programme d'une vaste envergure et nécessiteront sans doute l'adoption de mesures législatives fédérales et peut-être même des mesures budgétaires. Le public pourra donc jusqu'à un certain point contribuer au processus au moyen des mécanismes parlementaires traditionnels. Les propositions seront toutefois le résultat de négociations fédérales-provinciales prudentes, et tout projet de modification de ces propositions soulèverait la crainte de nuire à l'équilibre établi.

¹³ Accord Canada-Alberta sur le développement du marché du travail, signé le 6 décembre 1996 et Accord Canada-Nouveau-Brunswick sur le développement du marché du travail, signé le 13 décembre 1996.

Qui plus est, les valeurs et objectifs généraux n'ont pas été mis à l'essai dans le public ni soumis à un examen public. Signalons également l'absence d'un mécanisme pour déterminer le succès ou l'échec de leur mise en application. Bref, cette initiative, notamment parce qu'elle suppose un « enchevêtrement » constant et peut-être croissant entre les gouvernements fédéral et provinciaux, risque peu de devenir plus transparente, de faire davantage appel à la participation du public ou d'améliorer davantage la société civile que les dispositions en vigueur. En fait, parce qu'elle est le fruit d'un des instruments d'exécution les plus insaisissables du fédéralisme, c'est-à-dire les réunions interprovinciales et fédérales/provinciales/territoriales, elle est moins soumise à un examen et à une intervention du public que les processus antérieurs qui ont été employés pour déterminer la politique et les programmes sociaux du Canada.

3.2 ACCESS : une convention sur les systèmes économiques et sociaux du Canada

Dans un document produit pour le gouvernement de l'Ontario sous le titre « ACCESS : A Convention on the Canadian Economic and Social Systems », le professeur Tom Courchene de l'Université Queen's a proposé une nouvelle union sociale, de nouvelles compétences, de nouvelles dispositions de financement et de nouveaux mécanismes de surveillance. Le document a été publié avant la réunion des premiers ministres provinciaux d'août dernier et a été promptement retiré en réponse aux réactions des autres gouvernements provinciaux, mais il constitue un des modèles les plus détaillés qu'on ait élaborés jusqu'à maintenant.

3.2.1 Cadre et structure

Il y a en fait deux modèles qui sont proposés dans le document : un modèle provisoire et un autre modèle prévoyant l'accès complet. D'après le modèle provisoire, les conditions du TCSPS continueraient à être appliquées, mais par un organisme fédéral-provincial plutôt qu'uniquement par le gouvernement fédéral. Ce dernier se départirait de la responsabilité en ce qui a trait à la formation des travailleurs (comme il a commencé à le faire) et les deux paliers de gouvernement feraient de leur mieux pour appliquer les dispositions de l'Accord sur le commerce intérieur¹⁴. D'après le modèle intégral, les gouvernements provinciaux assumeraient pleinement la responsabilité pour la conception et l'application des programmes sociaux ainsi que pour l'élaboration et la mise en application de normes sociales nationales¹⁵; tous les transferts fédéraux seraient convertis en points d'impôt (ne laissant au gouvernement fédéral aucun pouvoir d'application); les gouvernements provinciaux élaboreraient un nouveau mécanisme interprovincial pour l'application des normes sociales nationales et le règlement des différends¹⁶; la formation des travailleurs serait confiée entièrement aux provinces; et l'assurance-chômage serait

¹⁴ Courchene, Thomas J., « ACCESS: A Convention on the Canadian Economic and Social Systems », résumé, p. 2.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

cogérée par les gouvernements fédéral et provinciaux ou alors gérée uniquement par les provinces. Le modèle intégral prévoit le maintien des paiements de péréquation, l'engagement des provinces à éliminer avant une certaine date les derniers obstacles au commerce et une « reconnaissance mutuelle » par les provinces de la formation et de l'accréditation des autres.

Le modèle intégral est bien sûr le plus radical; il repose sur l'hypothèse de l'adoption par l'assemblée législative de chaque province de la « Convention ».

3.2.2 Données requises

Comme le modèle intégral prévoit des « principes et normes » enchâssés dans la loi, il est possible que Courchesne envisage les litiges comme un moyen pour les particuliers ou les organismes de prouver le manque de conformité. Il faudrait également prévoir un processus de plaintes/appels¹⁷. Il y a toutefois lieu de signaler que le modèle ne prévoit, à aucun niveau, la participation du public à la surveillance du processus. Étant donné que les fonds seraient réunis grâce à la marge fiscale créée par la baisse des taux d'imposition du gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux sembleraient libres de communiquer à leurs électeurs et contribuables autant ou aussi peu d'information qu'ils le souhaiteraient.

3.2.3 Cadre de consultation

Comme nous venons de le signaler, ce modèle ne comprend pas de mécanisme permanent de consultation en tant qu'élément du plan de surveillance ou d'application. Comme il prévoit l'obligation pour les provinces de légiférer au sujet de la Convention, le public, c'est-à-dire les particuliers et les organismes, pourraient intervenir grâce au processus législatif habituel, et peut-être même proposer un rôle de consultation permanent. Comme la Convention obligerait sans doute le gouvernement fédéral à légiférer aussi (soit au moyen d'une loi soit au moyen de modifications à des lois existantes), l'intervention à l'échelon fédéral n'entraînerait sans doute pas la création d'un cadre permanent étant donné que les normes seraient toutes établies à l'échelon provincial et que l'organe de surveillance et de détermination de la conformité serait créé uniquement par les gouvernements provinciaux.

3.3 Le Caledon Institute of Social Policy

Dans un rapport publié en mai 1995, le Caledon Institute of Social Policy a posé, comme il l'a fait dans une étude récente, la question suivante : *Est-il possible d'avoir des normes nationales?* Il propose dans son rapport des normes, des objectifs et des mécanismes d'exécution

¹⁷ Courchesne, Thomas J., *ACCESS: A Convention on the Canadian Economic and Social Systems*, document de travail préparé pour le ministère des Affaires intergouvernementales, Gouvernement de l'Ontario, août 1996, p. 38.

pour le TCSPS.

3.3.1 Cadre et structure

Le Caledon Institute propose tout d'abord dans son modèle des objectifs pour le système de sécurité sociale du Canada :

- compenser les lacunes du marché du travail;
- assurer une protection contre les risques et menaces courants à la sécurité économique y compris le chômage, la maladie, les accidents et l'incapacité;
- garantir un revenu de base sous lequel aucun citoyen ne devrait se trouver¹⁸.

D'après l'Institute, le budget fédéral de 1995, y compris le TCSPS, menace non seulement la capacité du Canada d'atteindre les objectifs de base de son système de sécurité sociale mais aussi son engagement à réaliser ses objectifs. C'est le troisième objectif, soit d'assurer un revenu de base pour les Canadiens dans le besoin, qui est le plus menacé¹⁹.

L'Institute préconise un cadre assez élaboré pour le TCSPS, y compris des principes (comprenant une déclaration des droits et responsabilités) basés sur des principes existants et proposés. Il propose également des normes servant de points de référence et permettant de juger de l'opportunité des programmes ou services²⁰. Il souhaite tout particulièrement que des normes soient incluses dans la définition des besoins fondamentaux, des niveaux de prestations et de l'indexation. Il recommande par exemple de faire correspondre la norme, pour le niveau de prestations, à un pourcentage du seuil de pauvreté ou des revenus moyens. Selon lui, les normes devraient idéalement être incluses dans le règlement pris en application de la loi relative au TCSPS.

3.3.2 Données requises

L'Institut estime qu'il y a des lacunes dans les données, même dans le cadre du RAPC, et que le TCSPS ne fait qu'exacerber ce problème. Il ne précise toutefois pas les données qui seraient nécessaires pour faire appliquer les normes qu'il propose. En ce qui concerne les données, il conclut ainsi :

Il sera de plus en plus difficile d'avoir une idée à l'échelle nationale des dépenses faites par les gouvernements provinciaux dans le domaine des programmes sociaux s'il n'est pas obligatoire, d'après le TCSPS, de faire rapport des dépenses. L'information pourrait même être insuffisante pour permettre l'exécution d'une vérification valable de l'utilisation des fonds fédéraux; le vérificateur général pourrait avoir

¹⁸ Torjman, Sherri et Battle, Ken, *Can We Have National Standards?*, The Caledon Institute of Social Policy, mai 1995, p. 2.

¹⁹ *Op Cit.*, p. 3.

²⁰ *Op Cit.*, p. 7.

des observations à faire à ce sujet²¹.

3.3.3 Cadre de consultation

Le modèle de l'Institute est axé sur l'application des normes et non pas sur les consultations avec les intéressés au sujet du degré de conformité avec les normes. D'après le document, l'établissement d'un montant minimum pour les transferts de fonds aux gouvernements provinciaux donnera au gouvernement fédéral le pouvoir nécessaire pour faire respecter les normes. Comme celles-ci seraient vraisemblablement de nature quantitative, il ne serait pas nécessaire de consulter les bénéficiaires ou les travailleurs de premier niveau, par exemple, pour déterminer le degré de conformité.

3.4 Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques

Dans le cadre des discussions les plus poussées sur les principes, valeurs et objectifs qui ont suivi l'adoption du TCSPS, les Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques (RCRPP) ont produit une étude sur une vaste gamme de moyens qui pourraient être employés pour redéfinir et réorganiser la prestation des services sociaux, de santé et d'enseignement. Qualifiant le TCSPS de tournant dans les relations intergouvernementales canadiennes, ils ont examiné les éléments de base et l'architecture de cette nouvelle entreprise sociale au Canada et les nouveaux mécanismes à employer pour gérer le domaine de la politique sociale de la fédération et en particulier pour assurer l'efficacité de la coopération intergouvernementale et de la résolution des problèmes. Ils ont aussi exploré de nouvelles façons de faire participer les citoyens à la démarche et de rendre des comptes à ces derniers et de nouvelles manières de favoriser l'innovation et le renouveau dans le domaine de la politique sociale²².

En proposant six modèles pour les composantes de base et l'architecture, soit trois modèles canadiens et trois modèles internationaux, les RCRPP ont cherché à ne pas se montrer trop prescriptifs et à proposer plutôt des solutions. Les modèles proprement canadiens, c'est-à-dire le Régime d'assistance publique du Canada, le modèle de l'enseignement et l'Accord sur le commerce intérieur, sont décrits dans le contexte de modèles de relations intergouvernementales qui contribuent plus ou moins à l'établissement de mécanismes pouvant permettre de relever le nouveau défi créé par le TCSPS. Des modèles internationaux, soit ceux de la Communauté européenne, de l'État bicaméral allemand et des réformes australiennes au fédéralisme exécutif, sont également proposés en raison des enseignements que le Canada peut en tirer pour le processus actuel de renouvellement et de réforme de la politique et des programmes sociaux.

Tout en ne prescrivant pas un modèle particulier, le document des RCRPP présente 10 composantes de base qui doivent être en place tandis que les Canadiens entament le processus de reconstruction de l'union sociale²³. Ces composantes de base sont les suivantes : établir une confiance et des intérêts communs; assurer une direction; fixer des buts communs et tracer une

²¹ *Op Cit.*, p. 6.

²² Biggs, Margaret. *Building Blocks for Canada's New Social Union*, Document de travail n° F02, 1996, p. 2.

²³ RCRPP, « Highlights of the Research Findings of *Building Blocks for Canada's New Social Union* », p. 4.

voie collective; suivre le rendement et les progrès; mobiliser les citoyens et leur rendre des comptes; échanger des vues, cerner et définir des problèmes; créer des cadres de politique et un mode d'exécution; intervenir en cas de divergences et régler des différends; obtenir, reconnaître et assurer la conformité²⁴. La forme et la structure, les données requises et le modèle de consultation que révèle le document des RCRPP sont sous-entendus dans ces composantes de base et clairement décrits dans les modèles présentés.

3.4.1 Forme et structure

En se basant sur les six modèles présentés, le document du RCRPP aboutit à la conclusion que le Canada peut s'inspirer de chacun et notamment examiner leurs atouts et leurs lacunes. L'auteur conclut toutefois que les rouages des relations intergouvernementales au Canada, surtout en ce qui concerne les dossiers nationaux, sont comparativement sous-développés²⁵. En ce qui concerne tout particulièrement le TCSPS et ses exigences, elle propose un instrument comme une *déclaration sur l'union sociale* ou une *convention sociale* ou encore *charte sociale*, qui inclurait des principes d'orientation, des principes démocratiques et des principes liés au fédéralisme. En ce qui concerne « l'architecture » de l'union sociale, les solutions proposées sont celles du confédéralisme (inspiré de la Communauté européenne), du fédéralisme provincial (comme le Conseil de ministres), du fédéralisme de collaboration (comme en Allemagne ou en Australie), du fédéralisme coopératif (une version plus bienveillante du statu quo) et du fédéralisme unilatéral, qui évolue le long d'un continuum, selon l'ordre établi, allant de la direction et du contrôle provinciaux à la direction et au contrôle fédéraux.

L'auteur du document semble recommander que le Canada s'inspire du modèle australien, comprenant un conseil des gouvernements, qu'elle décrit comme un forum intergouvernemental plus régularisé, chargé de gérer les dossiers dits nationaux²⁶. D'après elle, le succès du Conseil a été attribuable à l'élan initial et au soutien permanent donnés par les chefs d'État et les hauts fonctionnaires, à une détermination authentique et éprouvée à partager le pouvoir de la part du gouvernement du Commonwealth, à des réussites rapides et à un sens des proportions amélioré qu'a favorisé l'existence même du Conseil²⁷. Toutefois, contrairement à la fascination qu'exerce actuellement sur le Canada la démarche du Conseil des ministres, en Australie, on a réduit de moitié le nombre de conseils ministériels, qui était initialement de 45, en l'espace de deux ans²⁸.

Bien qu'il soit plutôt vague, le modèle des RCRPP inclut d'importantes composantes de rendement national et d'indicateurs sociaux (l'accent étant mis sur les résultats plutôt que sur les éléments d'entrée), l'établissement de buts communs et des

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Biggs, *Building Blocks for Canada's New Social Union*, p. 29.

²⁶ *Ibid.*, p. 44.

²⁷ *Ibid.*, pp. 27-28.

²⁸ *Ibid.*

occasions de mobilisation du public. Il n'est pas question dans le document du mécanisme d'établissement et d'application des normes, mais leur importance est clairement soulignée :

... en se fiant strictement au pouvoir de l'information pour sauvegarder l'union sociale, on se retrouverait avec un mécanisme d'exécution trop faible et trop tardif. Le système finirait peut-être par s'autocorriger mais, entre temps, les citoyens auraient été profondément touchés et l'engagement intergouvernemental se serait sans doute effrité²⁹.

L'auteur traite de la responsabilité de l'exécution et indique clairement que les sanctions doivent être de nature financière ou juridique; elle laisse entendre que le « responsable » pourrait être le Parlement, les tribunaux, un groupe intergouvernemental, une tierce partie ou les citoyens eux-mêmes. Les critères de sélection d'un organisme d'exécution devraient être la transparence, l'accessibilité, les compétences, les dépenses et en définitive la légitimité et la pérennité.

3.4.2 Données requises

Le document des RCRPP souligne bien l'importance, dans le cadre du renouveau social, de baser les décisions sur des éléments de preuve non seulement pour aboutir à de meilleurs résultats mais aussi pour légitimer les programmes sociaux auprès de ceux qui en assument en définitive les frais, c'est-à-dire les contribuables canadiens. Selon l'auteur, une des 10 composantes de base de la nouvelle union sociale doit être le suivi du rendement et des progrès accomplis.

Les instruments particuliers cernés par l'auteur sont des indicateurs sociaux, au niveau des tendances sociales générales, et des indicateurs de rendement, basés sur les résultats des politiques et programmes. L'auteur n'est toutefois pas aussi explicite en ce qui concerne la nature de ces indicateurs ou la personne responsable de les concevoir et de les produire. Selon elle, il s'agit de déterminer l'envergure du mandat de surveillance et la personne ou l'organisme chargé de cette fonction³⁰. Les données à recueillir ne sont toutefois ni définies ni examinées; l'auteur mentionne toutefois comme modèles canadiens actuels ceux du vérificateur général et de la Commission canadienne des droits de la personne, qui l'un et l'autre font enquête sur le rendement et produisent des rapports sur celui-ci.

3.4.3 Cadre de consultation

Encore une fois, le document des RCRPP insiste davantage sur l'importance de la

²⁹ *Op cit.*, p. 38.

³⁰ *Op cit.*, p. 36.

consultation que sur la forme ou le cadre de fonctionnement qui pourrait être employé. Toutefois, contrairement aux auteurs des autres modèles, les RCRPP considèrent la mobilisation des citoyens et l'obligation de rendre compte à ces derniers comme l'élément le plus fondamental de toutes les composantes de base de la nouvelle union sociale³¹. Estimant que l'obligation de rendre compte constitue une fin en elle-même, qu'elle présente une valeur intrinsèque et qu'elle représente un moyen d'améliorer et de raffermir l'union sociale ou même d'y contribuer, ils soutiennent que le fédéralisme exécutif apparaît souvent comme le mécanisme décisionnel le plus opaque au Canada.

L'auteur du document pour qui la mobilisation démocratique et l'obligation de rendre compte constituent une des trois « premières étapes » dans la reconstruction de l'union sociale du Canada, affirme catégoriquement qu'il ne faut pas laisser la recherche d'un moyen plus efficace et efficient d'entretenir des relations intergouvernementales créer davantage de « déficits démocratiques ». *Il faut créer dès le départ et souvent des moyens de participation des citoyens et de reddition de comptes à ces derniers* [italique dans l'original]³². Elle ajoute que l'on contribuerait à l'objectif de raffermir la régie démocratique et la société civile au Canada en prenant sans tarder des moyens de créer *des mécanismes pour suivre et examiner les résultats et en rendre directement compte* [italique dans l'original]³³. Parmi les moyens déjà mentionnés dans le document, signalons la communication d'une information sur les résultats des programmes (indicateurs de rendement), des instruments de reddition de comptes (p. ex., analyses comparatives et chartes), l'établissement d'indicateurs sociaux de base et des mécanismes indépendants de surveillance et d'examen, comprenant des possibilités de participation des citoyens³⁴. Nous discuterons de plusieurs de ces modèles dans la prochaine section de ce document.

3.5 Conseil canadien de développement social

En 1995-1996, le Conseil canadien de développement social (CCDS), grâce à l'appui financier de Développement des ressources humaines (DHRC) a convoqué trois tables rondes d'« experts » sur le TCSPS qui ont eu lieu à Toronto, Montréal et Halifax. À la fin de ces tables rondes, le CCDS a publié non seulement un rapport sommaire mais son propre « exposé de position » sur le TCSPS³⁵.

3.5.1 Cadre et structure

Faisant tout d'abord état de l'évolution de la conjoncture entre la présentation des

³¹ *Ibid.*

³² *Op cit.*, p. 44.

³³ *Ibid.*

³⁴ *Op cit.*, p. 9.

³⁵ Conseil canadien de développement social, « Maintaining a National Social Safety Net: Recommendations on the Canada Health and Social Transfer », 5 mars 1996.

dispositions législatives sur le TCSPS, en février 1995, et la date de publication de son exposé de position, en mars 1996, le CCDS a souligné les témoignages croissants au sujet de l'importance pour les Canadiens du filet de sécurité sociale et la menace évidente que représentait pour celui-ci la décision prise par certains gouvernements, comme le nouveau gouvernement conservateur de l'Ontario, de réduire de manière draconienne leurs dépenses.

Le CCDS a demandé que le financement fédéral soit maintenu pour les quatre prochaines années au niveau de 1995-1996, que la part du montant en espèces du transfert soit stabilisée et fixée à 10 milliards de dollars et que la législation fédérale prévoit l'établissement de normes nationales. Il a notamment souligné dans son exposé de position la nécessité d'appliquer des normes à l'assistance sociale et il a recommandé que le gouvernement fédéral modifie le TCSPS afin d'inclure des normes relatives à l'assistance et aux services sociaux qui garantiraient le droit à l'assistance sociale basé sur un niveau convenable d'assistance pour répondre aux besoins de base et qui incluraient un mécanisme d'appel³⁶.

Dans son exposé de position, le CCDS préconise également l'établissement d'un « cadre d'investissement social », dans lequel s'inscrivait le TCSPS, et prévoyant un ensemble mesurable de buts et d'objectifs et des responsabilités plus clairement définies pour chaque palier de gouvernement. Il demande aussi que ce cadre soit établi dans un délai de 18 mois³⁷.

Vu la recommandation d'inclure dans le transfert un montant minimal en espèces et de modifier la loi fédérale pour inclure des normes, il est sous-entendu que celles-ci devraient être appliquées par le gouvernement fédéral, même si aucun mécanisme d'application n'est explicitement proposé.

3.5.2 Données requises

Malgré l'absence de détails, la proposition définit le cadre d'investissement par rapport à son caractère mesurable :

Un cadre d'investissement social graviterait autour de buts et d'objectifs convenus et comprendrait des indicateurs convenables pour mesurer les progrès accomplis dans la réalisation de ces buts³⁸.

On trouve dans le document des exemples précis en ce qui a trait à l'emploi et aux niveaux salariaux. En ce qui concerne les données requises, le CCDS dit *recommander l'élaboration d'ici 18 mois de nouveaux indices ou de nouvelles mesures du progrès social et leur utilisation pour mesurer les progrès accomplis et rendre compte de*

³⁶ *Op Cit.*, p. 3.

³⁷ *Op Cit.*, p. 4.

³⁸ *Ibid*

l'utilisation des ressources publiques [italique dans l'original]³⁹

³⁹ *Ibid*

3.5.3 Cadre de consultation

La seule mention explicite d'une mobilisation sociale que renferme la proposition du CCDS est sous-entendue dans la recommandation susvisée, où le Conseil enjoint le gouvernement fédéral de se livrer à un « processus transparent » et de travailler « de concert avec les gouvernements provinciaux ». Le Conseil souligne également la nécessité d'établir des points de référence, des « buts sociaux », mais il ne décrit pas la manière dont ces buts seraient établis et ne précise pas les intervenants qui participeraient à leur établissement.

Toutefois, depuis qu'il a élaboré cette proposition, le CCDS, de nouveau grâce au soutien financier de DRHC, a lancé la discussion sur l'établissement de ces buts et la création de ces indices. À un symposium sur les « indicateurs sociaux », le CCDS a réuni des experts de diverses sphères de compétence et des intéressés pour examiner les outils qui pourraient être utilisés, les démarches qui pourraient être nécessaires et la manière dont le processus pourrait se dérouler⁴⁰. Le CCDS a également prévu, à son site Internet, un lieu de discussion et d'échange de documents et de matériel dans ce domaine⁴¹.

⁴⁰ Conseil canadien de développement social, *Measuring Well-being: Proceedings from a Symposium on Social Indicators, Final Report*, novembre 1996.

⁴¹ Adresse du site : http://www.achilles.net/~council/soc_ind.html

4.0 MODÈLES DE PARTICIPATION DU PUBLIC

Le gouvernement fédéral et ses éléments constitutifs ont mis au point un vaste éventail de mécanismes et de processus pour faire participer le public à l'élaboration et au suivi de la politique et des programmes d'intérêt public. On reconnaît toutefois que ces processus n'ont pas mobilisé le public ou qu'ils n'ont pas eu pour effet de légitimer comme on l'espérait ou qu'on le prévoyait les changements résultants dans les politiques et programmes. Étant donné que la valeur des transferts fiscaux et en espèces du TCSPS diminue les leviers dont dispose le gouvernement fédéral, il est souhaitable d'avoir au niveau national, comme le soulignent les nombreuses sources que nous avons déjà citées, un mécanisme pour déterminer, maintenir et surveiller l'état de l'union sociale.

Jusqu'ici, les théoriciens oeuvrant dans ce domaine ont proposé diverses approches : analyses comparatives, indicateurs sociaux, jugements publics, adoption d'une charte sociale pour le Canada et établissement de bilans sociaux. Chacune présente des atouts et des lacunes et éclaire l'examen public du rendement et des orientations futures, ce qui peut contribuer à la planification des programmes et politiques ainsi qu'aux processus de mise au point.

4.1 Analyses comparatives

Dans le domaine de l'ingénierie, les analyses comparatives sont des essais, effectués sur un vaste éventail de machines, destinés à fournir des mesures comparatives du rendement, ou des essais effectués à différents moments sur une même machine pour donner une indication du rendement sur un plan donné. Cette dernière forme d'analyses comparatives a été adaptée afin de produire un modèle pouvant être utilisé dans le contexte social. Basés sur ce dernier sens, les analyses comparatives sont devenues un mécanisme qui permet aux décideurs (qui peuvent inclure tous les intéressés ou seulement quelques-uns) de déterminer les mesures empiriques d'un rendement social donné et de fixer des objectifs quant à l'orientation et aux niveaux futurs.

Le système le plus élaboré d'analyses comparatives a été établi et mis en oeuvre en Oregon; l'assemblée législative de cet État a lancé une démarche pour faire des analyses comparatives du rendement dans le domaine social et dans d'autres contextes⁴². Le processus, adapté aux niveaux inférieurs de gouvernement, a été entrepris par le Multnomah County, qui a établi des versions plus locales des analyses comparatives. Il s'est agi d'établir une mesure empirique du rendement sur un certain plan, par exemple les grossesses chez les adolescentes, et de fixer des objectifs numériques ainsi que des délais de réalisation de ceux-ci.

⁴² Steele, Megenne, *Multnomah County Benchmarks: A Framework for Action and Government Accountability*, Portland, Oregon, Office of Multnomah County Chair, août 1995, p. 2.

Des élus, des fonctionnaires et des citoyens qui se sont dits intéressés par l'avenir du comté ont participé au processus. Des réunions mensuelles, des groupes de discussion, des réunions communautaires et des scrutins parmi les intéressés ont permis de cerner des secteurs prioritaires et urgents en accord avec les analyses comparatives de l'État. Pour chaque cas, on a tiré des données existantes une mesure numérique relativement simple permettant de comparer la situation à celles de l'État et du pays et se prêtant à une étude longitudinale. Prenons par exemple le nombre de grossesses par 1 000 adolescentes habitant le comté. Pour mesurer les progrès accomplis dans chaque domaine prioritaire, il s'agissait d'examiner les données actuelles et de les comparer aux données antérieures. Cette démarche devait aboutir à la publication de rapports annuels sur les progrès accomplis, précisant les mesures prises et les mesures prévues dans chaque domaine, de même que les résultats obtenus jusqu'à maintenant, d'après l'indicateur prédéterminé. Il était également entendu que les indicateurs, tout comme les priorités, pouvaient et allaient sans doute évoluer avec le temps.

4.1.1 Avantages et désavantages

Cette démarche a pour avantage d'amener un vaste éventail d'intéressés à comprendre empiriquement les mesures de rendement existantes, à établir les objectifs futurs, à mesurer le rendement futur par rapport aux objectifs établis et à promouvoir les programmes et politiques nécessaires à la réalisation des objectifs. Elle a toutefois pour désavantage d'être plutôt encombrante, d'exiger une participation considérable des intéressés et d'obliger les gouvernements futurs à utiliser un processus élaboré établi sans leur participation. On peut s'attendre à ce qu'un gouvernement cesse tout simplement d'évaluer les résultats ou de fixer des objectifs surtout si ces buts diffèrent de ceux du gouvernement antérieur.

4.2 Indicateurs sociaux

Depuis des décennies, les statisticiens et analystes de la politique sociale du Canada explorent la possibilité de produire des statistiques qui pourraient nous donner une vue d'ensemble de notre situation nationale sur le plan social; il s'agirait en quelque sorte de l'équivalent dans le domaine social du produit intérieur brut⁴³. Depuis des décennies également, les discussions et délibérations ont gravité autour des chiffres qui seraient les plus fiables et les plus représentatifs de la santé sociale des Canadiens.

Récemment, Statistique Canada a participé à des discussions organisées par le Conseil canadien de développement social tout d'abord sur le TCSPS comme tel puis sur les indicateurs sociaux et les mesures du bien-être⁴⁴. Dans la dernière série d'exposés publics, Statistique Canada

⁴³ Voir par exemple Gillespie, W. « Irwin Fool's gold: the question for a method of evaluating government spending », Ottawa: Université Carleton, 1978 et Bureau du vérificateur général, « Social Imperatives in Audit Projects », Document de travail n° 1, Ottawa, Bureau du vérificateur général, 1980.

⁴⁴ Wolfson, Michael, « Concepts for a Framework for Socio-Economic Development », *Roundtables on the Canada Health and Social*

a présenté des travaux préliminaires sur deux indicateurs sociaux qui pourraient être plus utiles que le PIB comme mesure brute non seulement du bien-être social mais aussi d'une croissance et d'une prospérité économiques authentiques. L'un et l'autre sont plus ou moins basés sur un modèle américain.

4.2 Indicateur de progrès authentique

Bien qu'il s'inscrive dans une démarche de longue date visant à remanier la mesure du produit intérieur brut pour tenir compte de facteurs comme la pollution et les litiges civils en tant que coûts que la société doit assumer plutôt qu'en tant que contributions économiquement productives à la richesse, l'indicateur de progrès authentique s'est fait connaître par un article-couverture paru dans la revue *The Atlantic Monthly*⁴⁵. Les spécialistes qui ont suivi les résultats tant économiques que sociaux ont constaté que malgré l'essor de l'économie, les Américains se sentaient plus vulnérables sur le plan économique, travaillaient plus d'heures et avaient généralement l'impression que leur qualité de vie se détériorait plutôt que de s'améliorer, même s'ils avaient un emploi. Il y avait dissonance cognitive entre les indicateurs économiques et le vécu des particuliers, des familles et des collectivités du pays. On a longtemps supposé qu'un accroissement du PIB entraînait une amélioration sensible du bien-être social pour la grande majorité des membres de l'économie, mais des preuves nouvelles ont révélé que, malgré l'accroissement du PIB, d'autres mesures économiques n'étaient pas aussi encourageantes. Celles-ci incluaient les heures de travail, la pollution, les litiges civils et les heures consacrées à l'action bénévole. Bref, la mesure officielle de la croissance économique progressait bien, mais ce n'était pas le cas des citoyens. Comme le révélait le titre de l'article : « Si l'économie n'est pas déprimée, pourquoi les Américains le sont-ils ? » (« *If the Economy is Up, Why Is America Down?* »)

D'après les premiers modèles élaborés par Statistique Canada et présentés à une conférence en 1996⁴⁶, l'écart existant au Canada au cours de la même période était le même et correspondait à l'écart entre le PIB et l'indice de progrès authentique (IPA). Ici aussi l'écart révèle clairement que la richesse ne contribue pas nécessairement à l'amélioration générale du bien-être pour les Canadiens.

4.2.2 L'indice Fordham

Les fonctionnaires de Statistique Canada ont également présenté des équivalents canadiens de l'indice Fordham, qui mesure 16 indicateurs socio-économiques, comme la mortalité infantile, les gains hebdomadaires moyens et les homicides, en termes relatifs au cours de la période d'analyse. Bien que les indicateurs américains et canadiens ne soient pas parfaitement comparables, à cause des différences dans les régimes

Transfer: Final Report, Ottawa, Conseil canadien de développement social, janvier 1996, p. 153-159 et Messenger, Hans et Sauvé, Robert « National Accounting: Looking Beyond GDP », *Measuring Well-being: Proceedings from a Symposium on Social Indicators, Final Report*, Ottawa, Conseil canadien de développement social, novembre 1996, p. 20-22.

⁴⁵ *The Atlantic Monthly*, octobre 1995.

⁴⁶ Messenger et Sauvé, *Ibid.*

d'assurance-maladie et dans la prestation des services sociaux et de l'assistance sociale, par exemple, l'application au Canada de l'indice Fordham montre que les meilleurs résultats ont été obtenus en 1983; ils ont été suivis de baisses marquées jusqu'en 1985 puis d'une diminution régulière depuis cette date malgré une croissance économique constante.

4.2.3 Avantages et désavantages

L'établissement d'un ou de plusieurs indicateurs sociaux vise à sensibiliser le public averti, sinon le grand public, à l'état social de la nation et à son évolution. Il sert également à démontrer l'existence d'une corrélation, positive ou négative, entre la croissance économique et le bien-être social au cours d'une phase économique donnée. Le public ne comprend peut-être pas très bien en quoi consiste le PIB, mais les personnes qui exercent une influence sur la politique d'intérêt public mentionnent souvent cette mesure, et il y a assurément des avantages à communiquer à ces spécialistes un indicateur nouveau ou supplémentaire.

L'utilisation d'indicateurs sociaux pour faire participer le public à la réflexion sur les politiques et programmes sociaux a pour désavantage que ces mesures consistent en des chiffres simples qui peuvent être trompeurs dans leur simplicité même, comme on a pu le constater dans le cas du PIB. Il faudra un certain nombre d'années avant que la méthode soit bien rodée à Statistique Canada et un peu plus de temps avant que l'utilisation de cette mesure ne soit répandue dans le public, même si celui-ci est défini de façon très restrictive. Un indicateur social peut certes susciter le débat public et favoriser la participation des citoyens, mais il n'offre pas un moyen d'encourager cette participation comme d'autres solutions pourraient le faire.

4.3 Jugement public

Dans une tentative novatrice de faire participer les Canadiens aux discussions sur les valeurs sociales au Canada, Suzanne Peters des Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques a conçu et mené un projet de recherche pour aller au-delà des premières réactions à des questions au sujet des valeurs sociales. Elle est partie de la notion du « jugement public » lancée par Daniel Yankelovich, qui a défini celle-ci comme une forme d'opinion publique qui traduit... 1) une plus grande part de réflexion, d'évaluation des solutions de rechange, d'engagement à l'égard de la question, de prise en considération d'un vaste éventail de facteurs autres que la simple opinion publique... et 2) une plus grande insistance sur l'aspect normatif, moral et d'évaluation des questions que sur l'aspect factuel et d'information.⁴⁷

⁴⁷ Yankelovich, Daniel. *Coming to Public Judgment: Making Democracy Work in a Complex World*, cité dans Peters, Suzanne. *À la recherche des valeurs canadiennes : un rapport de synthèse*, Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques Inc., 1995, p. v.

En se basant sur ce modèle, Peters a organisé des groupes de discussion dont certains membres ont été choisis au hasard et d'autres en raison de leur rôle en tant que bénéficiaires visés des politiques et programmes sociaux; elle a exploré leur jugement au sujet des valeurs canadiennes. Ce projet a révélé l'existence d'une dichotomie entre deux ensembles de valeurs fondamentales, mais ne s'excluant pas mutuellement : d'une part, l'autonomie, la responsabilité collective et les enfants et, d'autre part, la démocratie, la liberté et l'égalité. Il a clairement montré que les Canadiens étaient disposés à réorganiser le filet de sécurité sociale mais non pas à la démolir. Peter a entrepris de faire participer d'autres organisations à des démarches analogues de « jugement public », mais les résultats n'ont pas été publiés.

4.3.1 Avantages et désavantages du modèle du jugement public

Un avantage du modèle est le degré de mobilisation qu'il suscite parmi les participants aux groupes de discussion. Chacun doit examiner les compromis qu'oblige à faire l'élaboration de politiques et déterminer attentivement les priorités à retenir et le coût social que peut entraîner l'abandon d'autres priorités. Les participants deviennent non seulement plus sérieux et mieux informés mais ils sont aussi obligés de justifier leurs opinions. Les décideurs peuvent utiliser les conclusions des participants comme preuve d'un examen réfléchi des mesures que le gouvernement devrait prendre.

Ce modèle présente toutefois les désavantages suivants : il est à haute intensité de main-d'oeuvre et il exige d'assurer la représentativité des personnes choisies pour participer aux groupes de discussion. Pour systématiser et banaliser une démarche de ce genre, il faudrait se baser largement sur les composantes de la société civile ou concevoir un ensemble élaboré de relations et de processus. Le recours à des bénévoles nuirait à la comparabilité des résultats dans le temps; par contre, le recours à une organisation de recherche indépendante, à un organisme gouvernemental ou à un consortium d'intéressés rendrait le processus encombrant et coûteux à mener de façon systématique.

4.4 Charte sociale

L'utilisation de la charte sociale comme moyen de faire participer la société à l'élaboration des politiques et de faire en sorte qu'il soit rendu compte des programmes est une notion issue de la sensibilisation aux droits de la personne qui a suivi l'entrée en vigueur de la *Charte des droits et libertés* suivant le rapatriement de la Constitution. À l'époque des réformes constitutionnelles, les femmes en particulier ont estimé que l'approche basée sur le fédéralisme exécutif laissait pour compte leurs intérêts et préoccupations. Grâce à un effort extraordinaire d'organisation et de cohérence, les femmes, partout au Canada, ont rallié d'autres groupes défavorisés et ont obtenu que la Charte soit libellée de manière à reconnaître à ces groupes un ensemble de droits justiciables qu'ils pourraient faire valoir devant les tribunaux. Ce fait et le Programme de contestation judiciaire, destiné à appuyer les causes types servant à contester les lois fédérales à la lumière des droits garantis par la Charte, ont amené les groupes défavorisés à comprendre que

les tribunaux pourraient être plus attentifs à leur exclusion et mieux placés pour y remédier que les législateurs.

Toutefois, il est rapidement apparu que la Charte ne serait utile que dans le contexte des motifs relativement étroits de l'interdiction de toute discrimination. Les cas liés au statut social ou économique et à la discrimination en résultant ne pourraient pas faire l'objet de poursuites en vertu de la Charte⁴⁸. En fait, d'après la plupart des indicateurs, l'inégalité économique et sociale a augmenté brusquement depuis l'adoption de la Charte.

Lorsqu'on a envisagé d'autres modifications constitutionnelles, surtout à l'époque des négociations de Charlottetown, certaines personnes ont préconisé la modification de la Constitution de manière à inclure une charte sociale. Les groupes communautaires ont vigoureusement soutenu que cette charte devait être justiciable⁴⁹. On a d'ailleurs dit craindre qu'une charte non justiciable n'entraîne une réduction des possibilités d'améliorer le statut social au moyen de poursuites judiciaires étant donné que les tribunaux ne pourraient donner, dans l'avenir, une interprétation plus vaste des droits à l'égalité existants. Les négociations de Charlottetown ont échoué, au soulagement de nombreux militants communautaires, après qu'il est apparu que la charte sociale proposée n'était pas justiciable⁵⁰.

La notion de charte sociale a refait surface, préconisée le plus souvent par les professeurs Lars Osberg et Keith Banting, au moment de la présentation du TCSPS. Selon ces professeurs, une charte sociale pouvait être adoptée en tant que loi fédérale, si elle n'était pas enchâssée dans la Constitution, et pouvait être utilisée par les intéressés pour obliger les gouvernements à rendre des comptes. Tout en ne proposant pas que la charte soit un instrument justiciable, ils ont fait valoir que, comme les préambules de lois et de conventions sociales que le Canada a déjà signées, la charte pouvait être utilisée pour orienter les décisions des tribunaux et, surtout, pour préciser le ton et l'intention du gouvernement fédéral, tout au moins, à l'égard du TCSPS. Il y a lieu de noter qu'Osberg et Banting considèrent la charte sociale comme un instrument relativement « malléable » pouvant toutefois servir de pivot aux discussions sur l'union sociale et aux évaluations de celle-ci.

4.4.1 Avantages et désavantages d'une charte sociale

L'avantage d'une démarche axée sur une charte sociale est de graviter autour des droits de la personne et de pencher clairement en faveur des Canadiens défavorisés qui,

⁴⁸ Echenberg, Havi et Porter, Bruce, « Poverty Stops Equality: Equality Stops Poverty » et Day, Shelagh, « The Process of Achieving Equality » in : *Human Rights in Canada: Into the 1990s and Beyond*, préparé sous la direction de Ryszard I. Cholewinski, Ottawa, Centre de recherche et d'enseignement sur les droits de la personne, Université d'Ottawa, 1990.

⁴⁹ On trouvera une discussion complète de ces points dans Echenberg, Havi et coll., *A Social Charter for Canada: Perspectives on the Constitutional Entrenchment of Social Rights*, dans : *The Canada Round: A Series on the Economics of Constitutional Renewal*, Toronto, C.D. Howe Institute, 1992.

⁵⁰ Le principal défenseur de cette démarche aux réunions des premiers ministres était le premier ministre de l'Ontario, Bob Rae. Le genre de charte sociale qu'il proposait a été présenté dans un document de travail publié en septembre 1991 sous le titre « A Canadian Social Charter: Making Our Shared Values Stronger », Ontario, ministère des Affaires intergouvernementales.

après tout, font de plus en plus l'objet de la politique et des programmes sociaux. La capacité de citer des droits garantis par la loi par opposition à des politiques d'intérêt public comporte un pouvoir d'action intrinsèque.

Cette approche présente toutefois des désavantages presque écrasants. Tout d'abord, une charte de ce genre, même si elle était adoptée simultanément par tous les gouvernements du Canada, serait assujettie aux caprices politiques des législateurs futurs de toutes les provinces et des territoires, ainsi que du palier fédéral. Clairement, même si elle était enchâssée dans la Constitution, elle ne serait sans doute pas justiciable et elle pourrait restreindre les interprétations futures des droits et libertés actuellement garantis par la Charte. Enfin, l'efficacité de ces droits dépend directement de la capacité d'intenter des poursuites, même si ces droits sont prévus uniquement par des dispositions interprétatives plutôt que par des dispositions justiciables.

Le Programme de contestation judiciaire a donné lieu à un éventail d'interventions collectives et stratégiques face aux poursuites basées sur les droits et libertés garantis par la Charte, mais même dans sa forme rétablie, il permettra de financer uniquement les causes types et plus précisément celles qui visent les programmes et lois fédéraux. Or le régime du TCSPS prévoit un accroissement de l'autonomie des provinces, et il n'y aurait pas de fonds publics pour faire valoir des droits garantis par la Charte à ce niveau. Il est fort peu probable que les gouvernements provinciaux et territoriaux créent des fonds à cette fin, surtout lorsqu'ils réduisent pour la plupart d'une manière générale les budgets de l'aide juridique. La contribution fédérale à l'aide juridique est en outre menacée par les restrictions imposées aux transferts effectués dans le cadre du TCSPS, surtout en ce qui concerne l'aide juridique pour les causes civiles, qui s'appliquerait à la plupart des causes touchant le service social.

4.5 Bilan social

Avant même la présentation du projet de loi prévoyant le TCSPS, on a discuté de la possibilité de remplacer les conditions s'appliquant aux transferts effectués dans le cadre du RAPC par un bilan social et d'utiliser celui-ci pour recueillir une information sur les programmes financés au moyen des impôts fédéraux. Proposé au cours des discussions avec le ministre du Développement des ressources humaines (par le Conseil des Canadiens avec déficiences) et avec le ministre des Finances (par l'Association canadienne pour l'intégration communautaire), le bilan social est apparu comme un moyen permettant aux intéressés, y compris aux prestataires visés, de participer à l'évaluation de l'efficacité des programmes et politiques financés au moyen du TCSPS dans le domaine social.

Dans leur tentative d'élaborer le concept, le Conseil des Canadiens avec déficiences (CCD) s'est associé à l'Organisation nationale anti-pauvreté pour faire exécuter une analyse des

recherches⁵¹. Celle-ci a révélé que la notion de bilan social n'était pas nouvelle, même si l'expression avait été utilisée au début du siècle pour désigner la vérification d'un organisme de services sociaux. Elle a montré que les auteurs incluaient dans le « bilan social » un vaste éventail de fonctions, allant d'analyses empiriques des résultats produits par les dépenses au chapitre des programmes sociaux (c'est le sens qu'on lui donne ordinairement dans le contexte du TCSPS), aux bilans dressés par des sociétés privées de leurs buts et résultats sur le plan social⁵².

Le concept, du moins tel qu'il était utilisé par le CCD, visait à combiner une analyse empirique des dépenses au chapitre des programmes sociaux et d'assistance sociale, basée sur des indicateurs ou d'autres analyses, et une analyse plus expérientielle par les intéressés, y compris les prestataires visés. Il s'agissait de vérifier dans la réalité et chaque année les nombres auprès des travailleurs de premier niveau, des décideurs, des prestataires visés, des universitaires et d'autres organismes et particuliers intéressés et de produire un rapport annuel à l'intention, idéalement, de tous les gouvernements et du public canadien. Toutefois, on n'a jamais développé ce modèle au-delà de cette notion de base et, jusqu'à maintenant, aucune mesure n'a été entreprise pour parfaire le modèle.

Il y a lieu de noter que des organismes indépendants ont mené par le passé des démarches comme celles visant l'établissement d'un bilan social, mais qu'ils ne les ont pas régulièrement répétées, ce qui aurait permis de faire des comparaisons ou de mesurer les progrès accomplis. En outre, au moins certains des participants aux premières discussions sur ce concept ont exploré l'opportunité de créer un poste de vérificateur général des programmes sociaux, pour créer la même légitimité que celle qui est accordée au Rapport du vérificateur général, de portée plus vaste qui est déposé au moins annuellement auprès du Parlement.

⁵¹ Echenberg, Havi. « Social Audit: A Literature Review », présenté au Conseil des Canadiens avec déficiences et à l'Organisation nationale anti-pauvreté, avril 1996.

⁵² The Body Shop et Ben & Jerry's Ice Cream ont par exemple dressé récemment des « bilans sociaux ». Dans le premier cas, le bilan a été établi en réponse aux préoccupations exprimées par le public au sujet des pratiques de la société tandis que dans le second, il a été effectué dans le cadre de l'auto-évaluation constante de l'entreprise.

4.5.1 Avantages et désavantages du bilan social

En l'absence d'un modèle clairement structuré, il est difficile d'évaluer les avantages et les désavantages de cette méthode de mobilisation sociale. Ces avantages théoriques seraient toutefois le mariage de l'analyse empirique et de la vérification expérimentelle, l'établissement d'un groupe diversifié de faiseurs d'opinion, à l'intérieur et à l'extérieur de l'Administration, qui connaissent les résultats des dépenses au chapitre des programmes sociaux au Canada et qui s'y intéressent, et l'incitation à reprendre le modèle à des échelons locaux, qui alimenteraient un « bilan social » national.

Les désavantages sont tout aussi convaincants. Il ne serait pas nécessaire que toute l'information fournie par les provinces et les territoires soit identique, mais plus elle serait détaillée, plus le bilan serait utile. Il faudrait donc qu'au moins certains gouvernements provinciaux adhèrent au concept et acceptent d'y participer en faisant des contributions financières, en communiquant l'information et en fournissant une analyse expérimentelle de celle-ci. Pour produire un bilan relativement complet des dépenses au chapitre des programmes sociaux, il faudrait recourir à des méthodes longues et encombrantes; tout rapport public en résultant accuserait probablement un retard d'un à deux ans sur la réalité.

5.0 PROCHAINES ÉTAPES

Le ministère de la Justice est un participant relativement mineur aux programmes autrefois inclus dans le RAPC qui sont maintenant financés au moyen du TCSPS. Il a cependant un rôle à jouer dans les discussions sur la nouvelle union sociale et dans le contrôle de celle-ci, rôle qui dépasse la valeur purement monétaire de sa participation. Tant les preuves indéniables des risques interdépendants liés à la détresse sociale et économique et à la criminalité⁵³ que l'accroissement constant des dépenses au chapitre de la justice pénale en période de compressions des ressources gouvernementales montrent à quel point il est important pour le ministère de la Justice de participer à l'élaboration et au contrôle de l'état de l'union sociale.

En outre il existe au sein du ministère de la Justice un désir et une volonté de situer son propre travail et toute évaluation d'un modèle de l'union sociale dans le vaste contexte de la justice sociale. Cette approche traduit la dynamique intergouvernementale et interministérielle qui sous-tend l'expérience socio-économique des Canadiens et de leurs organisations.

Ses ressources sollicitées à outrance et le rôle mineur qu'il joue dans le contexte des programmes financés par le TCSPS obligent toutefois le Ministère à opter pour des initiatives stratégiques plutôt que pour un vaste rôle de premier plan, qui devrait plutôt être joué par d'autres ministères et organismes centraux. Toutefois, des initiatives stratégiques peuvent produire des résultats beaucoup plus importants que ne le laissent croire leur envergure ou les dépenses

⁵³ *La pauvreté dans l'enfance et les problèmes sociaux à l'âge adulte - Rapport provisoire du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie*, décembre 1989, p. 15-17.

qu'elles entraînent. Voici un éventail de solutions que le Ministère pourrait envisager.

5.1 Les données en matière de justice en tant qu'approximations du bien-être social

Malgré les problèmes liés à la collecte et à la production de données sur les démêlés des citoyens avec le système de justice pénale, le système de justice administrative et le système pénitentiaire, il ne fait aucun doute que la crise actuelle en matière d'incarcération est un indice de l'échec des politiques et programmes sociaux auprès de minorités nombreuses de Canadiens, échec qui oblige de dépenser des sommes considérables pour contenir ses effets. Le Ministère pourrait sans doute contribuer à l'établissement et à la production de données intéressant le système de justice et servant d'approximations du bien-être social, au même titre que les données en matière de santé.

Lorsque les intervenants du système de santé, dans toutes ses composantes, ont commencé à se concentrer sur la prévention, ils se sont en même temps attachés à ce qu'ils ont appelé les « déterminants de la santé ». Dans des tribunes nationales et internationales, les intervenants du domaine de la santé se sont arrêtés aux facteurs à l'origine de la santé et à ceux qui contribuaient à l'absence de santé. On peut clairement établir des parallèles avec les déterminants de la criminalité.

Il existe des preuves, convaincantes bien que non concluantes, du fait que les conditions sociales et économiques constituent des déterminants de la probabilité d'un comportement criminel, tout comme elles sont des indicateurs de l'existence de problèmes de santé. On peut aussi faire valoir l'argument économique selon lequel il coûte plus cher de remédier aux échecs des systèmes économiques et sociaux que de les prévenir. Ces données existent bel et bien et l'on a déjà commencé à discuter, à Ottawa, des relations entre les conditions socio-économiques et la criminalité, mais ces relations ne sont pas comprises par le public au même titre que les données en matière de santé. Le ministère de la Justice a un rôle à jouer dans le choix des données à recueillir, de la méthode de production de celles-ci et des approximations qui peuvent être élaborées pour que leur rapport avec le bien-être social soit facilement compris..

5.2 Promotion du modèle de justice sociale

L'existence d'une relation entre l'accès aux systèmes de justice civil et criminel et le bien-être, surtout dans le cas des personnes les plus défavorisées, semble évidente pour les fonctionnaires du ministère de la Justice, mais ce n'est pas nécessairement le cas pour ceux qui n'oeuvrent pas dans le domaine de la justice. Les analystes et militants qui se concentrent sur la politique sociale s'arrêtent rarement à l'aide juridique, par exemple, ou à l'accès à la justice, malgré l'importance énorme de ces services pour ceux et celles qui vivent en marge de l'économie et de la société.

Seul le ministère de la Justice peut efficacement introduire dans les discussions sur le

« bien-être social » la composante de la « justice ».

5.3 Essai de modèles de mobilisation sociale

Le ministère de la Justice peut continuer à jouer un rôle secondaire dans l'élaboration d'indicateurs sociaux, Statistique Canada assumant bien sûr et inévitablement le rôle de premier ministère responsable, mais il peut faire une contribution précieuse en assumant la responsabilité d'essayer d'autres modèles de mobilisation sociale, notamment ceux qui sont basés sur les analyses comparatives et le bilan social. Le Ministère pourrait recenser des partenaires provinciaux disposés (deux ou trois suffiraient) et élaborer un projet pilote de cinq ans pour chaque approche.

Comme nous l'avons déjà signalé, chaque approche nécessite la participation de fonctionnaires, d'universitaires, d'autres faiseurs d'opinion, d'organisations non gouvernementales et de particuliers intéressés, qui doivent ensemble décider des facteurs importants et de la manière de les mesurer à l'aide des données existantes, en plus de participer au processus de surveillance constante. Cette démarche aiderait le Ministère à sensibiliser les faiseurs d'opinion aux données en matière de justice et à déterminer les meilleures approximations du bien-être social. Cette démarche pourrait aussi indirectement servir à corriger l'information erronée qui circule au sujet de la détermination de la peine et des taux de criminalité et d'incarcération au Canada.

Il faudrait élaborer l'un ou l'autre modèle ou les deux en vue de leur mise à l'essai; le délai de mise en oeuvre serait relativement court et les coûts pourraient être passablement faibles. Compte tenu de l'intérêt généralisé pour la mobilisation du public exprimé par d'autres ministères fédéraux, les gouvernements provinciaux et municipaux, des entreprises et des fondations, on pourrait vraisemblablement trouver des partenaires disposés à financer ces essais et à participer également au processus.

Bref, l'essai de ces différentes approches pourrait permettre d'atteindre un grand nombre de buts du ministère de la Justice et avoir une incidence considérable sur les connaissances au sujet de la justice sociale et du système de justice du Canada de même que sur la mobilisation des Canadiens en vue de leur participation à l'union sociale à ce tournant critique.

6.0 CONCLUSIONS

Le TCSPS est en place, les planchers de dépenses ont été établis et les gouvernements provinciaux ont fait preuve d'un leadership inattendu et sans précédent dans la discussion au sujet des valeurs, principes et objectifs qui doivent étayer le transfert. De plus, les gouvernements provinciaux et territoriaux ont jusqu'à maintenant fait preuve de cohérence dans leur rôle de leadership vis-à-vis du gouvernement fédéral. On constate toutefois l'absence d'un mécanisme servant à rendre compte des résultats des dépenses en matière sociale ou à faire participer à un processus d'évaluation ou de planification quelconque les personnes, groupes et bénéficiaires des politiques et programmes ainsi financés.

Les deux mesures fédérales-provinciales restreintes qui ont été prises depuis l'adoption du TCSPS, soit deux accords touchant le marché du travail conclus entre le gouvernement fédéral et, dans un cas, le Nouveau-Brunswick et, dans l'autre, l'Alberta, ont montré que le gouvernement fédéral était disposé à exiger des preuves numériques des personnes desservies mais non pas à faire participer les gouvernements provinciaux ou les publics visés à une évaluation des programmes assurés. Pourtant, les Canadiens de partout ne cessent de répéter à leurs dirigeants et aux sondeurs qu'ils exigent le maintien de leur filet de sécurité sociale, qu'ils veulent participer et qu'ils veulent avoir la preuve de l'efficacité des programmes appliqués.

Au niveau tant fédéral que provincial/territorial, les dirigeants ne semblent pas manifester la détermination à participer à un processus d'évaluation de la mobilisation sociale. On ne semble pas non plus constater au sein du gouvernement ou de la société civile la volonté de prendre des initiatives pour parvenir à ce processus et à cette mobilisation. Bien qu'il ne soit pas un intervenant de premier plan en ce qui concerne le TCSPS, le ministère de la Justice manifeste la disposition à faire participer les gouvernements, les intéressés et les Canadiens à une évaluation de ses dépenses au chapitre des programmes sociaux. Les initiatives qu'il propose pourraient donc lui permettre d'atteindre ses propres buts, en plus d'encourager d'autres ministères et d'autres paliers de gouvernement à faire des essais et à se mobiliser. Une initiative minime du ministère de la Justice pourrait suffire à amener les autres intervenants à respecter leurs promesses d'accroissement de la responsabilisation et de la mobilisation. Les dépenses (monétaires et en ressources humaines) seraient minimales, mais leur rendement sur le plan social pourrait largement les dépasser.

